

Die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle im Rechtsetzungsverfahren des Bundes

Diplomarbeit

im Nachdiplomstudium «Diploma of Advanced Studies in Law»
an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

Stefan Höfler

Ph.D.

von Burg im Leimental

Betreuer:

Prof. Dr. Pierre Tschannen

15. Februar 2015

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Literaturverzeichnis | III |
| Materialienverzeichnis | VIII |
| Abkürzungsverzeichnis | IX |
| A. Einleitung | 1 |
| B. Das Verständlichkeitsgebot im Bundesrecht | 2 |
| I. Verfassungsrechtliche Herleitung | 2 |
| 1. Demokratieprinzip | 2 |
| 2. Rechtsstaatsprinzip | 3 |
| 3. Wirksamkeit des Rechts. | 6 |
| II. Positivierung in der Sprachengesetzgebung | 7 |
| 1. Geltungsbereich | 7 |
| 2. Inhalt | 8 |
| III. Organisationsrechtliche Umsetzung | 10 |
| 1. Parlamentsrecht | 10 |
| 2. Verwaltungsorganisationsrecht | 11 |
| C. Die verwaltungsinterne Redaktionskommission | 13 |
| I. Organisation. | 13 |
| 1. Zusammensetzung | 13 |
| 2. Leitung. | 14 |
| II. Auftrag | 15 |
| 1. Prüfobjekte. | 15 |
| 2. Prüfkriterien | 15 |
| 3. Prüfmodi. | 20 |
| III. Verfahren | 21 |
| 1. Zeitpunkt. | 21 |
| 2. Ablauf | 22 |
| D. Diskussion | 26 |
| I. Stärken und Schwächen des heutigen Systems | 26 |
| 1. Organisation | 26 |
| 2. Auftrag. | 28 |

| | |
|---|-----------|
| 3. Verfahren. | 30 |
| II. Denkbare Massnahmen zur Stärkung der Verständlichkeitskontrolle | 33 |
| 1. Institutionelle Stärkung | 33 |
| 2. Stärkung des Verfahrens | 35 |
| 3. Ideelle Stärkung | 37 |
| E. Zusammenfassung | 40 |
| Selbstständigkeitserklärung | 41 |

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Urs*, Die mehrsprachige Redaktion in der Bundesverwaltung, *LeGes*, 12 2001, Nr. 3, 99–114.
- Austin, John L.*, *How to Do Things with Words*, Oxford: Oxford University Press 1962.
- Bergeron, Robert C.*, La centralisation des fonctions rédactionnelles dans la filière législative fédérale au Canada, *LeGes*, 13 2002, Nr. 3, 85–95.
- Bertagnollo, Fabienne/Laurent, Caroline*, Unkraut vergeht nicht: La corédaction dans l’administration fédérale suisse, in: *Gémar, Jean-Claude/Kasirer, Nicholas (Hrsg.): Jurilinguistique: entre langues et droits – Jurilinguistics: between law and language*, Brüssel: Bruylant 2005, 119–126.
- Bundesamt für Justiz (Hrsg.)*, Gesetzgebungsleitfaden: Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 3. Auflage. Bern 2007.
- Bundeskanzlei (Hrsg.)*, Geschlechtergerechte Sprache: Leitfaden zum geschlechtergerechten Formulieren im Deutschen, 2. Auflage. Bern 2009 (zitiert: *Bundeskanzlei*, Geschlechtergerechte Sprache).
- Bundeskanzlei (Hrsg.)*, Botschaftsleitfaden: Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, Bern 2012, verfügbar unter www.bk.admin.ch > Dokumentation > Sprachen > Deutschsprachige Dokumente > Leitfaden für Botschaften des Bundesrates (besucht am 10. Februar 2015) (zitiert: *Bundeskanzlei*, Botschaftsleitfaden).
- Bundeskanzlei (Hrsg.)*, Gesetzestechnische Richtlinien (GTR), 2. Auflage. Bern 2013 (zitiert: *Bundeskanzlei*, GTR).
- Bussmann, Hadumod*, *Lexikon der Sprachwissenschaft*, 3. Auflage. Stuttgart: Kröner 2002.
- Eichhoff-Cyrus, Karin M./Antos, Gerd*, Vorwort, in: *Eichhoff-Cyrus, Karin M./Antos, Gerd (Hrsg.): Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion*, Mannheim: Duden 2008, 7–8.
- Griffel, Alain (Hrsg.)*, *Vom Wert einer guten Gesetzgebung*, Bern: Stämpfli 2014.
- Groebe, Norbert*, *Leserpsychologie: Textverständnis – Textverständlichkeit*, Münster: Aschendorff 1982.

- Grüter, Barbara*, Sprachen im Gesetzgebungsprozess: Eine Bestandesaufnahme der Vernehmlassungs- und Anhörungsvorlagen der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 2010–2012, Masterarbeit Universität Freiburg, Freiburg i. Üe. 2014.
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage. Zürich/St. Gallen: Dike 2010.
- Höfler, Stefan*, «Ein Satz – eine Aussage»: Multipropositionale Rechtssätze an der Sprache erkennen, *LeGes*, 22 2011, Nr. 2, 259–279 (zitiert: *Höfler*, Rechtssätze).
- Höfler, Stefan*, Legislative drafting guidelines: How different are they from controlled language rules for technical writing? in: *Kuhn, Tobias/Fuchs, Norbert E. (Hrsg.): Controlled Natural Language*, Berlin/Heidelberg: Springer 2012, 138–151 (zitiert: *Höfler*, Guidelines).
- Höfler, Stefan*, Between conciseness and transparency: Presuppositions in legislative texts, *IJSL*, 27 2014, Nr. 4, 627–644 (zitiert: *Höfler*, Presuppositions).
- Huber, Eugen*, Schweizerisches Zivilgesetzbuch. Erläuterungen zum Vorentwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bern 1902, verfügbar unter www.eugenhuber.ch > Texte > Erläuterungen (besucht am 12. Februar 2015).
- Huber-Hotz, Annemarie*, Mit Sprache einen Staat machen, in: *Lötscher, Andreas/Nussbaumer, Markus (Hrsg.): Denken wie ein Philosoph und Schreiben wie ein Bauer – Sprache, mit der ein Staat zu machen ist*, Zürich/Basel/Genf: Schulthess 2007, 1–3.
- Keller Läubli, Lucy*, Rezension: Georg Müller/Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Auflage, Schulthess, Zürich/Basel/Genf 2013, *LeGes*, 25 2014, Nr. 1, 157–160.
- Kindermann, Harald*, Gesetzessprache und Akzeptanz der Norm, in: *Öhlinger, Theo (Hrsg.): Recht und Sprache. Fritz-Schönherr-Gedächtnissymposium 1985*, Wien: Manz 1986, 53–86.
- Klein, Wolfgang*, Ein Gemeinwesen, in dem das Volk herrscht, darf nicht von Gesetzen beherrscht werden, die das Volk nicht versteht, in: *Lerch, Kent D. (Hrsg.): Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht*, Berlin/New York: Walter de Gruyter 2004, 197–203.
- Langer, Inghard/Schulz von Thun, Friedemann/Tausch, Reinhard*, Sich verständlich ausdrücken, 9. Auflage. München/Basel: Reinhardt 2011.
- Lerch, Kent D. (Hrsg.)*, Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht, Berlin/New York: Walter de Gruyter 2004 (zitiert: *Lerch*, Recht verstehen).
- Lerch, Kent D.*, Ultra posse nemo obligatur. Von der Verständlichkeit und ihren Grenzen, in: *Eichhoff-Cyrus, Karin M./Antos, Gerd (Hrsg.): Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die*

- Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Mannheim: Duden 2008, 54–80 (zitiert: *Lerch*, Grenzen).
- Lötscher, Andreas*, Der Stellenwert der Verständlichkeit in einer Hierarchie der kommunikativen Werte von Gesetzen, *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 62 1995, 109–127 (zitiert: LÖTSCHER, Verständlichkeit).
- Lötscher, Andreas*, Multilingual law drafting in Switzerland, in: *Grewendorf, Günther/Rathert, Monika (Hrsg.): Formal Linguistics and Law*, Berlin/New York: Mouton de Gruyter 2009, 371–400 (zitiert: *Lötscher*, Drafting).
- Molitor-Lübbert, Sylvie*, Die Produktion schriftlicher Texte, in: *Günther, Hartmut/Ludwig, Otto (Hrsg.): Schrift und Schriftlichkeit, HSK 10.2*, Berlin/New York: Walter de Gruyter 1996, 1005–1027.
- Müller, Georg/Uhlmann, Felix*, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess 2013.
- Müller, Jörg Paul*, Gute Gesetzgebung in der Demokratie – Chancen und Klippen, in: *Griffel, Alain (Hrsg.): Vom Wert einer guten Gesetzgebung*, Bern: Stämpfli 2014, 75–96.
- Müller, Markus*, Il faut donner du temps au temps: Reflexionen zur zeitlosen Zeitnot in der Gesetzgebung, *LeGes*, 25 2014, Nr. 3, 431–443.
- Nussbaumer, Markus*, Gesetze verständlicher machen – dass ich nicht lache! in: *Lötscher, Andreas/Nussbaumer, Markus (Hrsg.): Denken wie ein Philosoph und Schreiben wie ein Bauer – Sprache, mit der ein Staat zu machen ist*, Zürich/Basel/Genf: Schulthess 2007, 43–66 (zitiert: *Nussbaumer*, Gesetze).
- Nussbaumer, Markus*, Der Verständlichkeit eine Anwältin! Die Redaktionskommission der schweizerischen Bundesverwaltung und ihre Arbeit an der Gesetzessprache, in: *Eichhoff-Cyrus, Karin M./Antos, Gerd (Hrsg.): Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion*, Mannheim: Duden 2008, 301–323 (zitiert: *Nussbaumer*, Redaktionskommission).
- Ogorek, Regina*, «Ich kenne das Reglement nicht, habe es aber immer befolgt!» Metatheoretische Anmerkungen zu Verständlichkeitsdebatte, in: *Lerch, Kent D. (Hrsg.): Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht*, Berlin/New York: Walter de Gruyter 2004, 297–306.
- Rausch, Heribert*, Du Gesetzgeber, du nicht sprechen Deutsch gut? in: *Griffel, Alain (Hrsg.): Vom Wert einer guten Gesetzgebung*, Bern: Stämpfli 2014, 107–118.
- Rosenbaum, Kenneth L.*, Legislative drafting guide: A practitioner's view, *FAO Legal Papers Online* 2007, Nr. 64.

- Sägesser, Thomas*, Gesetzgebung und begleitende Rechtsetzung: Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz: Beschluss des Bundesrates vom 13. Februar 2008, *AJP*, 7 2008, 901–904.
- Schröder, Ole/Würdemann, Christian*, Rechtstexte verständlich formulieren: Implementierung einer Sprachanalyse im Gesetzgebungsverfahren, in: *Eichhoff-Cyrus, Karin M./Antos, Gerd (Hrsg.):* Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Mannheim: Duden 2008, 324–335.
- Schuhmacher, Christian*, Die redaktionelle Arbeit an der neuen Zürcher Verfassung, in: *Lötscher, Andreas/Nussbaumer, Markus (Hrsg.):* Denken wie ein Philosoph und schreiben wie ein Bauer – Sprache, mit der ein Staat zu machen ist, Zürich/Basel/Genf: Schulthess 2007, 83–98.
- Schuhmacher, Christian/Caussignac, Gérard*, Sicherstellung der legistischen Qualität von Gesetzen in den kantonalen Parlamenten, *LeGes*, 17 2006, Nr. 2, 45–70.
- Schweizer, Rainer J./Baumann, Jérôme/Scheffler, Jan*, Der Anspruch der Verständlichkeit von Erlassen in der Schweiz, in: *Schweizer, Rainer J./Borghi, Marco (Hrsg.):* Mehrsprachige Gesetzgebung in der Schweiz, Zürich/St. Gallen: Dike 2011, 335–388.
- Searle, John*, *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*, Cambridge: Cambridge University Press 1969.
- Steiner, Sigrid*, 5. Abschnitt: Redaktionskommission (Art. 56–59), in: *Graf, Martin/Theiler, Cornelia/von Wyss, Moritz (Hrsg.):* Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG), Basel: Helbing Lichtenhahn 2014, 465–489.
- Thieme, Stephanie*, Recht verständlich? Recht verstehen? Möglichkeiten und Grenzen einer sprachlichen Optimierung von Gesetzen, in: *Eichhoff-Cyrus, Karin M./Antos, Gerd (Hrsg.):* Verständlichkeit als Bürgerrecht? Die Rechts- und Verwaltungssprache in der öffentlichen Diskussion, Mannheim: Duden 2008, 230–243.
- Tschannen, Pierre*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Auflage. Bern: Stämpfli 2011 (zitiert: *Tschannen*, Staatsrecht).
- Tschannen, Pierre*, Immer, sofort, überall? – Vom Umgang des Gesetzgebers mit der Gesetzgebung, in: *Griffel, Alain (Hrsg.):* Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern: Stämpfli 2014, 159–170 (zitiert: *Tschannen*, Gesetzgebung).
- Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich/Müller, Markus*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage. Bern: Stämpfli 2009.

VIRK (Hrsg.), Die Arbeit der Redaktionskommission, Bern 2006, verfügbar unter www.bk.admin.ch > DE > Themen > Sprachen > Gesetzesredaktion > Verwaltungsinterne Redaktionskommission > Der Auftrag der Redaktionskommission (besucht am 5. Februar 2014) (zitiert: *VIRK*, Arbeit).

VIRK (Hrsg.), Questions et réactions à propos de la CIR, Bern 2010, verfügbar unter www.bk.admin.ch > FR > Thèmes > Langues > Rédaction législative > Commission interne de rédaction (besucht am 5. Februar 2014) (zitiert: *VIRK*, Questions).

von Wyss, Moritz, Gesetzesformulierung oder Gesetzesabsegnung durch das Parlament, LeGes, 13 2002, Nr. 3, 59–65.

Wagner, Anne/Cacciaguidi-Fahy, Sopia (Hrsg.), *Obscurity and Clarity in the Law: Prospects and Challenges*, Aldershot, Hampshire/Burlington, VT: Ashgate 2008.

Wesel, Uwe, Selbstverständlich, in: Lerch, Kent D. (Hrsg.): *Recht verstehen. Verständlichkeit, Missverständlichkeit und Unverständlichkeit von Recht*, Berlin/New York: Walter de Gruyter 2004, 455–457.

Wrobel, Arne, Phasen und Verfahren der Produktion schriftlicher Texte, in: Brinker, Klaus et al. (Hrsg.): *Text- und Gesprächslinguistik*, HSK 16.1, Berlin/New York: Walter de Gruyter 2000, 458–472.

Materialienverzeichnis

Bericht des Bundesrates vom 5. März 2010 über die Stärkung der präventiven Rechtskontrolle, BBl 2009 2187 (zitiert: Bericht zur Rechtskontrolle).

Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 15. September 2006 zur parlamentarischen Initiative «Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG)», BBl 2006 8977 (zitiert: Bericht zum SpG).

Bericht der Redaktionskommission vom 30. April 2003 zur parlamentarischen Initiative «Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission», BBl 2003 3963 (zitiert: Bericht zur V-RedK).

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 13. Dezember 2011 zur parlamentarischen Initiative Zisyadis «Bürokratiestopp!», 10.536 (zitiert: Bericht SPK-N).

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 25. Oktober 2012 zur parlamentarischen Initiative Zisyadis «Bürokratiestopp!», 10.536 (zitiert: Bericht SPK-S).

Botschaft vom 6. November 2013 zur Änderung des Vernehmlassungsgesetzes, BBl 2013 8875 (zitiert: Botschaft zur Änderung des VIG).

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| AB | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung |
| BB1 | Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft |
| BGE | Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, amtliche Sammlung |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) |
| LPR/GE | Loi du 9 juin 2000 sur les procédés de réclame (RSG F 3 20) [Gesetz des Kantons Genf vom 9. Juni 2000 über die Werbung] |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| OV-BK | Organisationsverordnung vom 29. Oktober 2008 für die Bundeskanzlei (SR 172.210.10) |
| OV-EJPD | Organisationsverordnung vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (SR 172.213.1) |
| ParlG | Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, SR 171.10) |
| PublG | Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, SR 170.512) |
| R-VIRK | Reglement vom 1. November 2007 über die verwaltungsinterne Redaktionskommission (verfügbar unter www.bk.admin.ch > Themen > Sprachen > Gesetzesredaktion > Verwaltungsinterne Redaktionskommission; besucht am 29. Januar 2015) |
| RedK | Redaktionskommission der Bundesversammlung |
| RVOG | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010) |
| RVOV | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1) |

| | |
|--------|---|
| SpDV | Verordnung vom 14. November 2012 über die Sprachdienste der Bundesverwaltung (Sprachdiensteverordnung, SR 172.081) |
| SpG | Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SR 441.1) |
| SPK-N | Staatspolitische Kommission des Nationalrates |
| SPK-S | Staatspolitische Kommission des Ständerates |
| SpV | Verordnung vom 4. Juni 2010 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachenverordnung, SR 441.11) |
| V-RedK | Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 über die Redaktionskommission (SR 171.105) |
| VIRK | Verwaltungsinterne Redaktionskommission |
| VIG | Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, SR 172.061) |
| WBK-N | Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates |
| ZGB | Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210) |

A. Einleitung

Aus der juristischen Praxis, der Lehre und von den Gerichten, aber auch von Laien ist immer wieder einmal Kritik an Erlassen zu vernehmen, die vermeintlich nur schwer – eben *zu* schwer – verständlich sind. Die Kritik ist nicht neu, die Fragestellung bleibt aber dennoch aktuell. Das hat in jüngerer Zeit die politische Diskussion rund um eine parlamentarische Initiative zum «Bürokratiestopp» gezeigt¹ und ebenso eine in der Neuen Zürcher Zeitung losgetretene und von der Lehre aufgegriffene Debatte darüber, ob sich die «Qualität der Gesetzgebung im Sinkflug» befindet.²

Auf den ersten Blick scheint die Kritik an der Verständlichkeit namentlich von Erlassen des Bundes in einem gewissen Widerspruch zur Tatsache zu stehen, dass gerade die Bundesverwaltung in ihrem Rechtsetzungsverfahren eine Verständlichkeitskontrolle installiert hat, der international regelmässig Vorbildcharakter attestiert wird.³ Dieser vermeintliche Widerspruch soll in der vorliegenden Arbeit zum Anlass genommen werden, zu analysieren, wie gut die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle im Rechtsetzungsverfahren des Bundes dafür geeignet ist, die Forderung nach verständlich(er)en Erlassen umzusetzen, und wie sie allenfalls weiter gestärkt werden könnte.

Zu diesem Zweck soll zunächst erörtert werden, wie die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle überhaupt rechtlich motiviert ist und insbesondere in welcher Form das Verständlichkeitsgebot im Bundesrecht konkretisiert wurde (Kapitel B). Anschliessend soll das heutige System der verwaltungsinternen Verständlichkeitskontrolle, namentlich die Organisation, der Auftrag und das Verfahren der verwaltungsinternen Redaktionskommission, eingehender betrachtet werden (Kapitel C). Darauf aufbauend sollen schliesslich die Stärken und Schwächen des heutigen Systems herausgearbeitet und denkbare Massnahmen zur Stärkung der verwaltungsinternen Verständlichkeitskontrolle diskutiert werden (Kapitel D).

¹ Parlamentarische Initiative Zisyadis vom 17. Juni 2010 (10.537 «Bürokratiestopp!»).

² Siehe «Qualität der Gesetzgebung im Sinkflug», NZZ vom 8. Februar 2013 sowie die Beiträge dazu bei *Griffel*.

³ Vgl. statt vieler *Schröder/Würdemann*, S. 331 f.

B. Das Verständlichkeitsgebot im Bundesrecht

Die Einrichtung einer verwaltungsinternen Verständlichkeitskontrolle ist letztlich in der verfassungsrechtlich motivierten Forderung begründet, dass rechtsetzende Erlasse verständlich sein sollen. Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie dieses Verständlichkeitsgebot im Bundesrecht ausgestaltet ist. Zu diesem Zweck wird zunächst dargestellt, welche Verfassungsprinzipien üblicherweise herangezogen werden, um ein Verständlichkeitsgebot für die Rechtsetzung überhaupt zu postulieren. Anschliessend wird diskutiert, in welcher Form dieses Verständlichkeitsgebot in der Sprachengesetzgebung des Bundes konkretisiert ist. Und schliesslich soll ein Überblick darüber gegeben werden, wie die Umsetzung des Verständlichkeitsgebots in den organisationsrechtlichen Erlassen des Bundes geregelt ist.

I. Verfassungsrechtliche Herleitung

Die Forderung nach der Verständlichkeit von Erlasstexten wird in der Lehre für gewöhnlich verfassungsrechtlich wie folgt begründet: mit dem Demokratieprinzip, mit dem Rechtsstaatsprinzip und/oder mit dem Kriterium der Wirksamkeit des Rechts. Im Folgenden sollen die wichtigsten dabei verwendeten Argumentationslinien nachgezeichnet werden.

1. Demokratieprinzip

Das demokratiepolitische Argument für das Verständlichkeitspostulat besagt in seiner allgemeinen Form, dass die Bürgerinnen und Bürger den Staat nur kontrollieren und an ihm nur teilhaben können, wenn sie seine Gesetze auch verstehen.⁴ In der Schweiz erhält dieses Argument durch die direktdemokratischen Elemente des Rechtsetzungsverfahrens eine besondere Ausprägung: Es wird argumentiert, dass die Bürgerinnen und Bürger die Gesetze verstehen können müssen, über die sie zu entscheiden haben.⁵ Das Recht des Volkes, im Rahmen des obligatorischen und des fakultativen Referendums namentlich über Änderungen der Bundesverfassung und über Bundesgesetze zu befinden (Art. 140 Abs. 1 Bst. a und c sowie Art. 141 Abs. 1 Bst. a und b BV), hat demnach zur Folge, dass das Verständlichkeitsgebot für die entsprechenden Erlasse aus der Garantie der politischen Rechte abgeleitet werden kann.⁶

⁴ So z. B. bei *Nussbaumer*, Redaktionskommission, S. 305; vgl. zudem statt vieler *Klein* sowie *Wesel*.

⁵ Siehe *Lötscher*, Verständlichkeit, S. 110.

⁶ Dasselbe gilt für kantonale und kommunale Erlasse, die der ausdrücklichen oder stillschweigenden Zustimmung des Volkes bedürfen. Das umfasst aufgrund von Art. 51 Abs. 1 BV, der für Kantone das obligatorische Verfassungsreferendum vorsieht (vgl. *Tschannen*, Staatsrecht, § 18 Rz. 15), im Minimum die Kantonsverfassungen.

«Durch die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) < soll garantiert werden, dass jeder Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann > (BGE 1C_182/2011, E. 6.2). Das kann er nur, wenn ihm der unterbreitete Gesetzestext verständlich ist.»⁷

Es ist allerdings anzumerken, dass die Herleitung der Verständlichkeitsgebots aus der Garantie der politischen Rechte nur begrenzt zu justiziablen Ansprüchen führt.⁸ So lässt das Bundesgericht nach seiner bisherigen Praxis Abstimmungen zu, solange die unterbreiteten Vorlagen nicht gerade in «wesentlichen» Aspekten missverständlich sind.⁹

2. Rechtsstaatsprinzip

Das rechtsstaatliche Argument dafür, dass Erlasse verständlich sein müssen, stützt sich auf das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV): «Staatliches Handeln muss gesetzmässig sein, und das kann es nur, wenn die Gesetze hinlänglich klar und bestimmt sind».¹⁰ Gemäss diesem Argument ist Verständlichkeit also eine Voraussetzung für die genügende Bestimmtheit eines Gesetzes: Ein Gesetz kann nur dann als Grundlage staatlichen Handelns dienen, wenn es genügend bestimmt ist, und es kann nur dann genügend bestimmt sein, wenn es hinlänglich verständlich ist.

Das Bundesgericht hat die Verbindung zwischen der genügenden Bestimmtheit eines Gesetzes und seiner Verständlichkeit zumindest in einem Fall ausdrücklich bestätigt. In seinem Entscheid zum LPR/GE stellt es fest, dass Art. 9 Abs. 2 dieses Gesetzes¹¹ eine genügende gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV für die Einschränkung von Grundrechten darstellt. Als Begründung führt das Bundesgericht an, die entsprechende Bestimmung sei klar formuliert und für die zuständigen Behörden und die Bürgerinnen und Bürger gleichermassen verständlich: «Les recourants contestent en premier lieu l'existence d'une base légale suffisante. A tort, car la lettre de l'Art. 9 al. 2 LPR/GE est claire dans sa formulation et compréhensible tant pour les autorités qui doivent l'appliquer que pour les administrés.»¹²

Das Legalitätsprinzip hat zur Funktion, Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit zu gewährleisten.¹³ Das rechtsstaatliche Argument für die Verständlichkeit von Erlassen knüpft deshalb bisweilen auch direkt an diese Begriffe an: «Der demokratische Staat muss den Bürgern Rechtssicherheit gewähren; das ist nur möglich, wenn ein Gesetz von allen gleich und gleich eindeutig verstanden werden kann.»¹⁴ Die Verständlichkeit von Erlassen fördert die Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit also insofern, als sie Voraussetzung für die Erkennbarkeit des

⁷ Müller, Jörg Paul, S. 91 f.; vgl. auch Schweizer/Baumann/Scheffler, S. 348–350.

⁸ Vgl. Müller/Uhlmann, Rz. 313 Fn. 808.

⁹ Siehe BGE 111 Ia 115, E. 3a S. 118 f.

¹⁰ Nussbaumer, Redaktionskommission, S. 305.

¹¹ «Les procédés de réclame sur les façades borgnes des bâtiments sont en principe interdits.» (Art. 9 Abs. 2 LPR/GE).

¹² BGE 128 I 295, E. 5b/aa S. 308 f.

¹³ Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 372 f.; Tschannen/Zimmerli/Müller, § 19 Rz. 13.

¹⁴ Lötscher, Verständlichkeit, S. 109.

Rechts ist: «Der Gedanke des Rechtsstaats impliziert, dass alle Betroffenen, denen vom Gesetz eine Verpflichtung auferlegt oder ein Recht zugestanden wird, dies direkt aus dem Gesetz erkennen können.»¹⁵ In diesem Sinne bietet die Verständlichkeit von Erlassen nicht nur Rechtssicherheit, sondern auch Schutz vor ungleicher Behandlung und Willkür:

«Nur ein verständlich formuliertes Gesetz kann die vom Rechtsstaat geforderte Rechtssicherheit für alle vom Recht angesprochenen Personen bieten. Ziel ist eine möglichst hohe Voraussehbarkeit behördlicher Entscheide; die Gesetzesadressaten sind im Vertrauen in die öffentlich erarbeitete und – nach der Publikation – öffentlich zugängliche Rechtsordnung zu schützen. [...] Klarheit des Gesetzes erleichtert den Verwaltungs- oder Justizbehörden eine rechtsgleiche und willkürfreie Handhabung des Rechts [...].»¹⁶

Dem rechtsstaatlichen Argument für die Verständlichkeit von Erlassen erwächst aus Teilen der Lehre allerdings Kritik.¹⁷ So wird von verschiedener Seite angeführt, dass eine Allgemeinverständlichkeit von Erlassen, wie sie in diesen Argumenten gelegentlich anklingt, faktisch gar nicht erreicht werden könne und dass sie deshalb im Rechtsstaat so auch nicht vorgesehen sei¹⁸ – ja dass das Verständlichkeitsgebot, wenn es als Forderung nach Allgemeinverständlichkeit interpretiert werde, die Rechtsunterworfenen geradezu in die Irre führe, weil es ihnen vorgaukle, sie hätten verstanden oder könnten verstehen, was sie eben nicht verstanden hätten bzw. gar nicht verstehen könnten.¹⁹

Die Kritiker bringen dabei vor allem zwei Begründungen für ihre ablehnende Haltung gegenüber dem Verständlichkeitsgebot vor. Zum einen verweisen sie auf die sprach- und rechtstheoretische Erkenntnis, dass die Bedeutung eines Erlasstextes, seine «Wirkung in der Welt», erst klar wird, wenn er im konkreten Fall ausgelegt wird. So gesehen kann ein Erlasstext also gar nicht a priori «verstanden» werden, weil seine Bedeutung nicht textinhärent ist, sondern erst aus der Interaktion mit der Welt entsteht.²⁰ Diesem Einwand wird von jenen Teilen der Lehre, die das Verständlichkeitspostulat befürworten, unter anderem die folgende Formel entgegengehalten, die auch im Lichte der genannten theoretischen Überlegungen Bestand haben kann: ««Mündige Rechtssubjekte» sollten zumindest am Wortlaut (kritisch) kontrollierend nachvollziehen können, was eine bestimmte Passage rechtlich implizieren könnte.»²¹

Die zweite Begründung, die gegen die vermeintliche Forderung nach Allgemeinverständlichkeit ins Feld geführt wird, stützt sich auf die praktischen Erfahrung, dass Laien kaum je Erlasse lesen.²² Diese Sicht fasst Erlasstexte primär als hochspezialisierte Werkzeuge der juristischen

¹⁵ Lötscher, *Verständlichkeit*, S. 110.

¹⁶ Müller, Jörg Paul, S. 81.

¹⁷ Vgl. die Debatten bei Eichhoff-Cyrus/Antos und bei Lerch, *Recht verstehen*.

¹⁸ Vgl. Lerch, *Grenzen*; Müller/Uhlmann, *Rz.* 318–327.

¹⁹ Ogorek, S. 299 f.

²⁰ Vgl. Lerch, *Grenzen*; Ogorek.

²¹ Eichhoff-Cyrus/Antos, S. 7. Der vorgebrachte Einwand muss sich zudem den Vorwurf gefallen lassen, dass er zwei linguistische Phänomene vermischt, die in der sprachwissenschaftlichen Forschung längst als unterschiedliche Dimensionen von Sprechakten identifiziert worden sind (vgl. Austin; Searle): die Illokution («das, was mit dem Gesagten gemeint ist») und die Perlokution («die tatsächliche Wirkung, die das Gesagte in der Welt hat»).

²² Siehe statt vieler Müller/Uhlmann, *Rz.* 320.

Arbeit auf und geht davon aus, dass die Vermittlung des Rechts an die Rechtsunterworfenen über andere Medien geschieht bzw. zu geschehen hat. Anstelle von Allgemeinverständlichkeit wird deshalb «Vermittelbarkeit» gefordert: «Massgebend ist der Verständnishorizont derjenigen Personen, welche die Normen handhaben, sie umsetzen und anwenden, darüber informieren.»²³ Dieser Sichtweise wird wiederum entgegengehalten, dass juristische Laien eben doch öfter, als behauptet wird, insbesondere mit Verordnungsrecht in Berührung kommen und Erlassentexte demnach nicht nur für juristische Experten gemacht sind.²⁴ Als Kronzeuge wird regelmässig Eugen Huber angeführt, der in seinen Erläuterungen zum Vorentwurf des ZGB das Programm für die in der Schweiz viel beschworene «volkstümliche Redaktion» von Erlassen aufgestellt hat:

«Man mag noch so sehr von der Notwendigkeit der juristischen Ausbildung der Beamten überzeugt sein, die zur Anwendung der Gesetze berufen sind, so enthält das Gesetz nach unserem heutigen Rechte doch niemals nur eine Anweisung an die Beamten, wie sie gegebenen Falles zu verfahren hätten. Es will sich an alle wenden, die ihm unterworfen sind. Die Gebote des Gesetzgebers müssen daher, soweit dies mit dem speziellen Stoff verträglich ist, für jedermann oder doch für die Personen, die nach den gesetzlich geordneten Beziehungen in einem Berufe tätig sind, verstanden werden können. Ihre Sätze müssen auch für die nicht fachmännisch ausgebildeten Personen einen Sinn haben, wenngleich der Fachmann jederzeit mehr daraus wird entnehmen können, als die andern. Das ist es vornehmlich, was man die volkstümliche Redaktion eines Gesetzes zu nennen pflegt.»²⁵

Hubers Erläuterungen verdeutlichen, dass die Debatte über die (vermeintliche) Forderung nach der Allgemeinverständlichkeit von Erlassen von Dichotomien ausgeht, die es in der angenommenen Trennschärfe und Absolutheit in Wirklichkeit gar nicht gibt: Verständlichkeit vs. Unverständlichkeit, Laien vs. Experten. Man kann sich denn auch gelegentlich des Eindrucks nicht erwehren, dass in dieser Debatte Strohmänner bekämpft werden und die Positionen der beiden Seiten in der Sache gar nicht so weit auseinanderliegen, wie es zunächst den Anschein haben mag. So bestreiten auch die Befürworter des Verständlichkeitspostulats nicht, dass eine absolute Allgemeinverständlichkeit nicht erreicht werden kann; und seine Gegner gestehen durchaus ein, dass die praktische Arbeit an der Verständlichkeit von Erlassentexten für die Allgemeinheit von Nutzen sein kann. Die Alltagserfahrung zeigt, dass auch die bestausgebildete Juristin und der bestausgebildete Jurist gelegentlich Mühe bekunden, einen schlecht formulierten Erlassentext zu verstehen. Wird dieser Text verständlicher formuliert, profitieren davon nicht nur die Fachleute, sondern aufgrund der so gewonnenen Rechtssicherheit auch die Allgemeinheit.²⁶

²³ Müller/Uhlmann, Rz. 326; kritisch dazu Keller Läubli, S. 159.

²⁴ Nussbaumer, Redaktionskommission, S. 310.

²⁵ Huber, S. 12.

²⁶ Vgl. Lerch, Grenzen, S. 77.

3. Wirksamkeit des Rechts

Das Verständlichkeitsgebot lässt sich schliesslich auch mit der Forderung nach der Wirksamkeit des Rechts begründen. Diese Forderung ist in der Bundesverfassung insofern verankert, als die Bundesversammlung im Rahmen ihrer Oberaufsicht über die anderen Behörden des Bundes dazu angehalten ist, die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen (Art. 170 BV sowie Art. 26 Abs. 3 Bst. d und Art. 27 ParlG).

Voraussetzung für die Wirksamkeit des Rechts ist zum einen, dass die Rechtsordnung von den Rechtsunterworfenen überhaupt akzeptiert wird. Die Verständlichkeit der Erlasse – so die Argumentation – trägt dazu bei:

«Das Recht kann seine ordnende und lenkende Funktion nur entfalten, wenn die dem Recht <unterworfenen> Personen es verstehen und akzeptieren. Akzeptanz setzt aber Rechtsüberzeugung voraus, welche nur wachsen kann, wenn die <Rechtsunterworfenen> die Gesetze verstehen oder zumindest daran glauben, dass sie grundsätzlich verstehbar und eben keine Geheimwissenschaft sind.»²⁷

Zum andern hängt die Wirksamkeit des Rechts von der Effektivität und Effizienz der Rechtsanwendung ab; auch darauf hat die Verständlichkeit von Erlassen einen Einfluss. So wird gelegentlich argumentiert, dass verständlichere Erlasse zu weniger Rechtsstreitigkeiten führen: «Klarheit des Gesetzes [...] verhindert eine unnötige Beschwerdelast bei den Rechtsmittelinstanzen. Diesem Aspekt kommt auch unter dem Gesichtspunkt der Effizienz des Verwaltungshandelns bzw. der Justiz Bedeutung zu.»²⁸ Eine geringere Anzahl unnötiger Rechtsstreitigkeiten ist allerdings nicht der einzige Aspekt, unter dem der Beitrag der Verständlichkeit zur Effektivität und Effizienz der Rechtsanwendung betrachtet werden kann. Verständliche Erlasse können ganz generell zu mehr Effizienz im Umgang mit dem Recht und dadurch zur Kostenminderung beitragen:

«Das Problem besteht darin, dass unverständliches Gesetzesdeutsch hohen Aufwand und damit hohe Kosten verursacht: Kosten für private Haushalte, für die Unternehmen und für den Staat. Bürger und Unternehmen, aber auch die Verwaltungen müssen unnötig Zeit investieren, um Gesetzestexte zu verstehen. [...] Gegebenenfalls werden teure Experten zum Entschlüsseln des Amtsdeutchs beschäftigt. Je komplizierter die Rechtstexte sind, desto mehr Kosten verursacht die Rechtsberatung.»²⁹

Diese ökonomischen Überlegungen zum Verständlichkeitsgebot führen weg von einer theoretischen Debatte, die sich auf die Frage nach der Möglichkeit oder Unmöglichkeit einer vermeintlichen Allgemeinverständlichkeit beschränkt, hin zu einer praxisorientierten Sicht darauf, wer von der Arbeit an der Verständlichkeit von Erlassen profitiert. Dazu gehören zunächst die

²⁷ Nussbaumer, Redaktionskommission, S. 305; vlg. auch Kindermann sowie Lötscher, Verständlichkeit, S. 110.

²⁸ Müller, Jörg Paul, S. 81.

²⁹ Schröder/Würdemann, S. 326 f.

Verfasserinnen und Verfasser selber: Ihnen hilft die Arbeit an der Verständlichkeit dabei, Unklarheiten, Lücken und Widersprüche im Normkonzept frühzeitig zu erkennen. Es profitieren aber insbesondere auch die politisch Verantwortlichen, denen die Beurteilung des Regelungsgehalts eines Erlasses erleichtert wird, und die mit der Rechtsanwendung betrauten Personen, die einfacher zu handhabende Entscheidungsanleitungen erhalten. Schliesslich sind verständliche Erlasse der betroffenen Allgemeinheit auch leichter vermittelbar und bieten so klarere Orientierungshilfen für den Alltag.³⁰

II. Positivierung in der Sprachengesetzgebung

Das Verständlichkeitsgebot für die Rechtsetzung hat bisher auf Verfassungsstufe keine Positivierung erfahren: Es muss, wie soeben ausgeführt, aus dem Demokratieprinzip, dem Rechtsstaatsprinzip und der Forderung nach der Wirksamkeit des Rechts abgeleitet werden. Auf Gesetzesstufe ist das Verständlichkeitsgebot dagegen explizit festgehalten, nämlich in Art. 7 Abs. 1 SpG. Unter der Sachüberschrift «Verständlichkeit» werden dort die Bundesbehörden dazu verpflichtet, sich um eine sachgerechte, klare und bürgerfreundliche Sprache zu bemühen und auf geschlechtergerechte Formulierungen zu achten. Im Folgenden soll diskutiert werden, wie das Verständlichkeitsgebot dadurch hinsichtlich seines Geltungsbereichs und seines Inhalts konkretisiert wird.

1. Geltungsbereich

Der persönliche Geltungsbereich des in Art. 7 Abs. 1 SpG festgehaltenen Verständlichkeitsgebots umfasst alle «Bundesbehörden». Art. 4 Abs. 1 SpG stellt klar, dass damit die Bundesversammlung und ihre Organe, der Bundesrat, die Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 1–3 RVOG, die eidgenössischen Gerichte und die ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes gemeint sind.

Der sachliche Geltungsbereich des gesetzlichen Verständlichkeitsgebots wird in Art. 2 Abs. 1 SpV konkretisiert: Dieser führt aus, dass der in Art. 7 Abs. 1 SpG festgehaltene gesetzliche Auftrag für «die amtlichen Publikationen und die weiteren für die Öffentlichkeit bestimmten Texte des Bundes» gilt; dazu gehören namentlich auch die rechtsetzenden Erlasse der Bundesbehörden. Dass das Verständlichkeitsgebot insbesondere auch die Gesetzgebung betrifft, geht zudem auch aus dem Bericht der WBK-N zum SpG hervor:

«Für die Kommission steht fest, dass die Art und Weise, wie die Bundesbehörden die Sprachen *in der Gesetzgebung*, in Bekanntmachungen, in Informationsschriften usw. gebrauchen, für die Kommunikation im Staat von grosser Bedeutung ist. Deshalb legt Art. 7 Abs. 1 Anforderungen an die sprachliche Qualität der Texte fest, die von den Bundesbehörden verfasst sind.»³¹

Das im Gesetz verankerte Verständlichkeitsgebot gilt demnach grundsätzlich für alle recht-

³⁰ Vgl. Nussbaumer, Redaktionskommission, S. 306–310.

³¹ Bericht zum SpG, S. 9005; Hervorhebung hinzugefügt.

setzenden Erlasse des Bundes, unabhängig davon, welche Behörde sie erlässt und welcher Normstufe sie angehören.

2. Inhalt

Art. 7 Abs. 1 SpG definiert das Verständlichkeitsgebot als Verpflichtung der Bundesbehörden, sich um eine «sachgerechte, klare und bürgerfreundliche Sprache» zu bemühen und auf «geschlechtergerechte Formulierungen» zu achten. Damit positioniert sich der Gesetzgeber unter anderem auch in der Debatte darüber, inwiefern eine Allgemeinverständlichkeit von Erlassen angestrebt werden soll.

Indem er verlangt, dass die Sprache amtlicher Veröffentlichungen *sachgerecht* sei, distanziert sich der Gesetzgeber zunächst von einer allzu populistischen Sicht auf das Problem, die in der verkürzten oder vereinfachten Darstellung der Sachverhalte ein Mittel zur Verbesserung der Verständlichkeit von Erlasstexten zu erkennen glaubt. Er stellt klar, dass die Verbesserung der Verständlichkeit nicht zulasten von Genauigkeit und Vollständigkeit und schon gar nicht zulasten von sachlicher Richtigkeit gehen darf. Ebenso wenig dürfen bei der Arbeit an der Verständlichkeit die Funktion ausser Acht gelassen werden, die ein Erlasstext zu erfüllen hat, die Erwartungen, die man gemeinhin an einen Text dieser Sorte hat, und die Art und Weise, wie ein solcher Text im juristischen Alltag verwendet wird.³²

Im Gegensatz zu jenen Teilen der Lehre, die den Sinn der Arbeit an der Verständlichkeit von Erlassen überhaupt in Frage stellen,³³ versteht der Gesetzgeber Sachgerechtigkeit aber offensichtlich als Ausgangspunkt der Verständlichkeitsarbeit und nicht als deren Ende. Das bringt er dadurch zum Ausdruck, dass er verlangt, dass die Texte nicht nur sachgerecht, sondern auch *klar* zu formulieren seien. Der Gesetzgeber anerkennt also, dass es auch in sachgerecht abgefassten Texten durchaus noch Spielraum geben kann für eine Verbesserung der Verständlichkeit: Im Rahmen dessen, was sachgerecht ist, können Inhalte immer noch mehr oder weniger klar dargestellt sein. Die Klarheit eines Erlasses wird z. B. verbessert, wenn einer Anhäufung von vermeintlich willkürlichen Detailbestimmungen der darin versteckte Grundsatz vorangestellt wird. Der Sachgerechtigkeit wird dadurch kein Abbruch getan, vielmehr wird sie gefördert, weil der Zweck der Regelung nun leichter zu erkennen ist, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sie so angewendet wird, wie es der Gesetzgeber beabsichtigt hat.

Mit dem dritten Kriterium, nämlich dass die Sprache amtlicher Veröffentlichungen *bürgerfreundlich* sein soll, macht der Gesetzgeber eine Aussage dazu, wer zum primären Adressatenkreis von Erlasstexten gehört. Es fällt auf, dass er nicht eine «sach- und adressatengerechte» Sprache fordert, sondern anstelle des Begriffs «adressatengerecht» das qualifiziertere Prädikat «bürgerfreundlich» verwendet. Der Gesetzgeber relativiert damit die von Teilen der Lehre vertretene Ansicht, dass Erlasstexte lediglich «vermittelbar» sein müssten, sich aber grundsätz-

³² Vgl. dazu *Lötscher*, Verständlichkeit. – Unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit ist deshalb auch eine vergleichsweise textsortenfremde «Verbesserung» der Verständlichkeit von Gesetzestexten, wie sie *Langer/Schulz von Thun/Tausch*, S. 108–111 vorschlagen, eher kritisch zu beurteilen.

³³ Siehe statt vieler *Ogorek*.

lich nicht direkt an die Bürgerinnen und Bürger richteten.³⁴ Mit der Verwendung des Begriffs «bürgerfreundlich» stellt er klar, dass das Ziel einer allgemeinverständlichen Sprache – unter Vorbehalt der Sachgerechtigkeit – durchaus seine Gültigkeit hat.³⁵

Indem der Gesetzgeber das Verständlichkeitsgebot schliesslich mit der Verpflichtung verbindet, auf *geschlechtergerechte* Formulierungen zu achten, verleiht er der politischen Überzeugung Ausdruck, dass der Gleichstellung von Mann und Frau auch bei der Sprache Rechnung zu tragen ist.³⁶ In der Lehre wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass geschlechtergerechte Formulierungen sowohl Aspekte haben, die die Verständlichkeit fördern, als auch solche, die ihr eher abträglich sind.³⁷ Art. 7 Abs. 1 SpG stellt geschlechtergerechte Formulierungen als Mittel zur Förderung der Verständlichkeit dar. Der Gesetzgeber gewichtet damit in Bezug auf die Verständlichkeit eines Erlasses das Argument, dass geschlechtergerechte Formulierungen den persönlichen Geltungsbereich einer Norm präzisieren, insgesamt stärker als den Einwand, dass dadurch unter Umständen die Lesbarkeit des Textes erschwert wird. Auch die Tatsache, dass die Bundesbehörden auf geschlechtergerechte Formulierungen zu «achten» haben, während sie sich um eine sachgerechte, klare und bürgerfreundliche Sprache lediglich «bemühen» müssen, kann dahingehend interpretiert werden, dass Erlasse des Bundes grundsätzlich geschlechtergerecht zu formulieren sind, dass aber aus den verschiedenen Möglichkeiten zur geschlechtergerechten Formulierung jene auszuwählen sind, die im konkreten Fall dem Verständlichkeitsgebot am ehesten genügen.³⁸

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Art. 7 Abs. 1 SpG das Verständlichkeitsgebot in der Tradition von Eugen Hubers «volkstümlicher Redaktion» konkretisiert. Der Bundesgesetzgeber hat mit der Formel «sachgerecht, klar und bürgerfreundlich» einen differenzierten und zugleich pragmatischen Verständlichkeitsbegriff gewählt, der einen Mittelweg darstellt zwischen den beiden in der Verständlichkeitsdebatte vertretenen Extrempositionen. Er anerkennt, dass Erlasstexte Sachzwängen unterworfen sind, die notwendigerweise zu einer gewissen Komplexität führen, präzisiert aber, dass im Rahmen solcher Sachzwänge dennoch möglichst klare Formulierungen anzustreben sind und dass dabei das Ideal der Allgemeinverständlichkeit, auch wenn es in der gelegentlich geforderten Absolutheit nicht erreicht werden kann, dennoch als

³⁴ Vgl. *Müller/Uhlmann*, Rz. 326.

³⁵ Die französische und die italienische Fassung des SpG werden in der Adressatenfrage weniger konkret: Die französische Fassung verwendet anstatt «bürgerfreundlich» den Begriff «compréhensible», die italienische den Ausdruck «conforme alle esigenze dei destinatari». Der Bericht zum SpG, S. 9005 scheint sich an der deutschen Fassung zu orientieren: «[Die Bundesbehörden] müssen sich bemühen, ihren Sprachgebrauch den konkreten Verhältnissen anzupassen und für die Bevölkerung verständlich zu kommunizieren.»

³⁶ Entsprechend äussert sich auch die WBK-N im Bericht zum SpG, S. 9005: «[D]ie Bundesbehörden [haben] eine Sprache zu verwenden, welche den Adressatinnen und Adressaten gerecht wird. Die Amtssprache soll deshalb der Tatsache Rechnung tragen, dass die Bevölkerung aus Frauen und Männern besteht. Die Bemühungen um eine Gleichbehandlung der Geschlechter in der Sprache, welche der Bund bereits seit einiger Zeit unternimmt, werden damit weitergeführt.»

³⁷ Ersteres findet sich z. B. bei *Nussbaumer*, Gesetze, S. 57, Letzteres bei *Rausch*, S. 114–116, eine Gegenüberstellung der beiden Aspekte bei *Müller/Uhlmann*, Rz. 341.

³⁸ Vgl. *Bundeskanzlei*, Geschlechtergerechte Sprache. Was als geschlechtergerechte Formulierung zu gelten hat, wird in den drei Amtssprachen dabei durchaus verschieden interpretiert; vgl. dazu den Bericht zum SpG, S. 9005: «Die Geltung dieser Bestimmung für alle Amtssprachen lässt die Möglichkeit für deren Entwicklung in diese Richtung [d. h. in Richtung einer geschlechtergerechten Sprache] offen, wobei die Eigenheiten der jeweiligen Sprachen berücksichtigt werden.»

Orientierungspunkt zu gelten hat.³⁹

III. Organisationsrechtliche Umsetzung

Wie das Verständlichkeitsgebot im Rechtsetzungsverfahren des Bundes konkret umgesetzt wird, ist im Parlamentsrecht und im Verwaltungsorganisationsrecht geregelt.⁴⁰

1. Parlamentsrecht

Für die Umsetzung des Verständlichkeitsgebots im Rahmen des parlamentarischen Rechtsetzungsverfahrens ist in erster Linie die Redaktionskommission der Bundesversammlung (RedK) zuständig. Der Auftrag, die Zusammensetzung und das Verfahren der RedK werden in Art. 56–59 ParlG sowie in der dazugehörigen Ausführungsverordnung (V-RedK) definiert.⁴¹

Die RedK ist eine gemeinsame Kommission des National- und des Ständerates im Sinne von Art. 153 Abs. 2 BV (Art. 56 Abs. 1 ParlG). Sie besteht aus drei Subkommissionen, nämlich je einer für Deutsch, für Französisch und für Italienisch (Art. 56 Abs. 2 ParlG). Jede dieser Subkommissionen setzt sich zusammen aus zwei Mitgliedern des Nationalrates und zwei Mitgliedern des Ständerates (Art. 2 Abs. 1 V-RedK). Die RedK arbeitet hauptsächlich in ihren Subkommissionen. Im Plenum tagt sie nur, wenn Fragen von grundsätzlicher Bedeutung geklärt werden müssen.⁴²

Die RedK hat die Aufgabe, den Wortlaut der Erlasse der Bundesversammlung zu überprüfen und deren endgültige Fassung für die Schlussabstimmung festzulegen (Art. 57 Abs. 1 ParlG). Dabei hat sie dafür zu sorgen, dass die Texte «verständlich und knapp» formuliert sind (Art. 57 Abs. 2 erster Satz ParlG). Dieser Auftrag wird in Art. 3 Abs. 1 V-RedK mit einem Verweis auf die geltende Praxis und Lehre konkretisiert, indem festgehalten wird, dass die Subkommissionen der RedK für die Einhaltung der «Regeln der Redaktion und der Gesetzestechnik» zu sorgen haben.⁴³ Die RedK hat ausserdem zu prüfen, ob die Texte den Willen der Bundesversammlung wiedergeben, und darauf zu achten, dass die Fassungen in den drei Amtssprachen des Bundes übereinstimmen (Art. 57 Abs. 2 zweiter Satz ParlG).

Die Subkommissionen der RedK ziehen bei ihrer Arbeit Sachverständige aus der Verwaltung bei (Art. 4 V-RedK). So nehmen an den Sitzungen der Subkommissionen regelmässig Vertreterinnen und Vertreter der zentralen Sprachdienste und der Sektion Recht der Bundes-

³⁹ Vgl. *Tschannen*, Gesetzgebung, S. 167: «Dass Klarheit nicht immer gelingen kann – der Zwang zum politischen Kompromiss, die Grenzen der Regelungstechnik drängen mitunter zur offenen Norm –, ändert nichts an der Pflicht, sich darum wenigstens zu bemühen.»

⁴⁰ Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der *verwaltungsinternen* Verständlichkeitskontrolle. Die Umsetzung des Verständlichkeitsgebots im Rahmen des Parlamentsrechts ist deshalb nicht von unmittelbarer Relevanz. Sie soll hier aber dennoch kurz dargestellt werden, weil dadurch ein besserer Eindruck des Umfelds vermittelt werden kann, in das die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle eingebettet ist, und weil es, wie sich noch zeigen wird, zwischen der verwaltungsinternen und der parlamentarischen Verständlichkeitskontrolle verschiedene Berührungspunkte gibt.

⁴¹ Siehe auch *Steiner*.

⁴² Bericht zur V-RedK, S. 3966.

⁴³ Zu den Regeln der Redaktion und der Gesetzestechnik siehe insbesondere *Bundesamt für Justiz*, Ziff. 8, *Bundeskanzlei*, GTR sowie statt vieler *Müller/Uhlmann*, § 9.

kanzlei teil: Erstere als Sachverständige für die Redaktion, Letztere als Sachverständige für die Gesetzestechnik. In der Regel wird auch eine Vertretung des Amtes, das den zu behandelnden Erlassentwurf ausgearbeitet hat, eingeladen. Wenn nötig können zudem die Berichterstatter und Berichterstatterinnen der vorbereitenden Legislativkommissionen der Bundesversammlung zu den Sitzungen eingeladen werden. Die Subkommissionen der RedK holen aber auch ausserhalb der Sitzungen bei der Verwaltung Auskünfte ein.⁴⁴

Die RedK prüft die Erlassentwürfe im Hinblick auf die Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten (Art. 57 Abs. 1 ParlG und Art. 3 Abs. 1 erster Satz V-RedK), also grundsätzlich gegen Ende des parlamentarischen Rechtsetzungsverfahrens. Sie kann dabei selbstständig redaktionelle Korrekturen am Text vornehmen (Art. 57 Abs. 3 erster Satz ParlG e contrario), wobei sie erhebliche Textänderungen in den beiden Räten vor der Schlussabstimmung erläutern muss (Art. 3 Abs. 2 V-RedK). Materielle Änderungen stehen der RedK hingegen nicht zu; das ParlG anerkennt jedoch, dass im Zuge der Verständlichkeitskontrolle gelegentlich auch materielle Lücken, Unklarheiten und Widersprüche entdeckt werden (Art. 57 Abs. 3 ParlG). In solchen Fällen kann die RedK der vorberatenden Kommission oder, wenn die Differenzbereinigung bereits beendet ist, den Räten Antrag stellen (Art. 5 V-RedK).

2. Verwaltungsorganisationsrecht

Für die Verständlichkeitskontrolle im verwaltungsinternen Rechtsetzungsverfahren (bzw. im verwaltungsinternen Vorverfahren zur Rechtsetzung) sind die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz gemeinsam zuständig. Die beiden Verwaltungseinheiten haben den Auftrag, in Zusammenarbeit dafür zu sorgen, dass die Erlasse des Bundes «in allen Amtssprachen inhaltlich und formal übereinstimmen, sach- und adressatengerecht, kohärent und für die Bürgerinnen und Bürger verständlich sind» (Art. 4 Abs. 1 Bst. b OV-BK) bzw. die Erlasse auf ihre «sprachlich-redaktionelle Angemessenheit» zu überprüfen (Art. 7 Abs. 3 OV-EJPD). Diese gemeinsame Verantwortlichkeit ergibt sich daraus, dass die Arbeit an der Verständlichkeit von Erlassen sowohl eine formal-sprachliche als auch eine materiell-rechtliche Seite hat. Ersteres liegt grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Bundeskanzlei, Letzteres in jenem des Bundesamtes für Justiz.⁴⁵

Die Bundeskanzlei hat allgemein die Aufgabe, für die formale Qualität der für die Öffentlichkeit bestimmten Texte des Bundes zu sorgen (Art. 3 Abs. 2 OV-BK). Sie legt dabei unter anderem auch redaktionelle und formale Regeln fest, die dazu beitragen sollen, dass die Texte sachgerecht, klar und bürgerfreundlich sowie nach den Grundsätzen der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter formuliert werden (Art. 2 SpV). Im Rahmen der Rechtsetzungsbegleitung obliegt ihr ausser der sprachlich-redaktionellen Überprüfung der Erlasse auch die Sicherstellung der gesetzestechnischen Qualität (Art. 4 Abs. 1 Bst. a OV-BK).

Das Bundesamt für Justiz hat die allgemeine Aufgabe, auf die Erarbeitung «zweckmässiger bundesrechtlicher Regelungen» hinzuwirken, die «verständlich und widerspruchsfrei sind

⁴⁴ Bericht zur V-RedK, S. 3966 f.

⁴⁵ Zur Kompetenzverteilung zwischen Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz vgl. *Sägesser*.

und mit dem übergeordneten Recht im Einklang stehen» (Art. 6 Abs. 1 Bst. c OV-EJPD). Im Gegensatz zur Bundeskanzlei ist das Bundesamt für Justiz also mit den materiell-rechtlichen Fragen der Rechtsetzung befasst: Im Rahmen der Rechtsetzungsbegleitung unterzieht es die Erlassentwürfe einer präventiven Rechtskontrolle, indem es sie auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit, auf ihre Übereinstimmung und Vereinbarkeit mit dem geltenden nationalen und internationalen Recht und auf ihre inhaltliche Richtigkeit überprüft (Art. 7 Abs. 3 OV-EJPD).⁴⁶

Zur Erfüllung ihrer gemeinsamen Aufgabe, für die Verständlichkeit der rechtsetzenden Erlasse des Bundes zu sorgen, haben die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz die verwaltungsinterne Redaktionskommission eingerichtet, deren Organisation, Auftrag und Verfahren im Folgenden nun eingehender besprochen werden soll.

⁴⁶ Eine ausführliche Darstellung dieser Tätigkeit liefert der Bericht zur Rechtskontrolle.

C. Die verwaltungsinterne Redaktionskommission

Die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz haben ihren organisationsrechtlichen Auftrag, im verwaltungsinternen Rechtsetzungsverfahren gemeinsam für die Einhaltung des Verständlichkeitsgebots zu sorgen, mit der Einrichtung der verwaltungsinternen Redaktionskommission (VIRK) umgesetzt. Deren Organisation, Auftrag und Verfahren sind in einer von Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz gemeinsam erlassenen Verwaltungsverordnung geregelt: dem Reglement über die verwaltungsinterne Redaktionskommission (R-VIRK). Im Folgenden wird erörtert, wie die einzelnen Bestimmungen dieses Reglements auszulegen sind und wie sie in der Praxis angewendet werden.

I. Organisation

1. Zusammensetzung

Der Zweck und die Zusammensetzung der VIRK werden in Art. 1 R-VIRK wie folgt definiert:

Art. 1 R-VIRK Verwaltungsinterne Redaktionskommission

¹ Die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK) ist eine interdisziplinäre und interdepartementale Kommission für die Redaktion der rechtsetzenden Erlasse des Bundes.

² Sie besteht aus Sprachspezialistinnen und Sprachspezialisten der Bundeskanzlei und Juristinnen und Juristen des Bundesamtes für Justiz.

Die VIRK ist also eine Kommission, die speziell und ausschliesslich für die Redaktion der rechtsetzenden Erlasse des Bundes eingerichtet wurde. Sie ist sowohl interdisziplinär als auch interdepartemental: Sie setzt sich zusammen aus Sprachspezialistinnen und Sprachspezialisten der Sektionen Deutsch und Französisch der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei und aus Juristinnen und Juristen der Fachbereiche Rechtsetzungsbegleitung I und II des Bundesamtes für Justiz. Damit vereinigt sie linguistisches und juristisches Fachwissen.

Die VIRK tagt allerdings nie im Plenum, sondern arbeitet ausschliesslich in ad hoc zusammengestellten Arbeitsgruppen: in Zweierbesetzung (ein/e Sprachspezialist/in und ein/e Jurist/in), wenn ein Text nur in der Originalsprache redigiert wird, und in Viererbesetzung (je ein/e Sprachspezialist/in und ein/e Jurist/in deutscher und französischer Muttersprache), wenn die deutsche und die französische Fassung eines Textes parallel redigiert werden. Die Sektionen Deutsch und Französisch der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei und die Fachbereiche Rechtsetzungsbegleitung I und II des Bundesamtes für Justiz entscheiden selbstständig darüber, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sie in die Arbeitsgruppen der VIRK delegieren.

Der Begriff der «Kommission» wird im Verwaltungsorganisationsrecht üblicherweise für die ausserparlamentarischen Kommissionen im Sinne von Art. 57a RVOG verwendet, die der dezentralen Bundesverwaltung zugerechnet werden (Art. 7a Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 2 RVOG). Die VIRK ist aber keine solche ausserparlamentarische Kommission, sondern gehört der zentralen Bundesverwaltung an. Sie hat jedoch insofern «Kommissions-Charakter», als sie ein interdepartementales Gremium ist, in das verschiedene Verwaltungseinheiten je Vertreterinnen und Vertreter entsenden, ohne dass die Organisationsautonomie der beteiligten Dienste und Fachbereiche dadurch wesentlich berührt würde. Welche Stellung der VIRK als interdepartementaler Kommission organisationsrechtlich genau zukommt, ist allerdings nicht restlos geklärt. Namentlich die Frage, ob sie eine eigene Verwaltungseinheit im Sinne von Art. 7 RVOG darstellt, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Im Staatskalender wird die VIRK, etwas behelfsmässig, als Untereinheit sowohl der Sektionen Deutsch und Französisch der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei als auch der Fachbereiche Rechtsetzungsbegleitung I und II des Bundesamtes für Justiz geführt.⁴⁷

2. Leitung

Die Leitung der VIRK und das organisatorische Zusammenspiel zwischen der Bundeskanzlei und dem Bundesamt für Justiz werden in Art. 6 R-VIRK wie folgt geregelt:

Art. 6 R-VIRK Leitung der VIRK

¹ Die Vizekanzerin oder der Vizekanzler für den Bereich Bundesrat bestimmt die Leiterin oder den Leiter der VIRK.

² Die für die Rechtsetzungsbegleitung zuständige Vizedirektorin oder der entsprechende Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz bestimmt die Personen im Bundesamt für Justiz, welche die Koordination mit der Bundeskanzlei sicherstellen.

³ Die Leiterin oder der Leiter der VIRK hat namentlich folgende Aufgaben:

- a. Sie oder er sorgt für die Beschaffung der Unterlagen und ihre Verteilung an die Sprachdienste der Bundeskanzlei und wenn nötig an das Bundesamt für Justiz.
- b. Sie oder er führt die Geschäftsdatei.
- c. Sie oder er organisiert eine wöchentliche Koordinationssitzung.
- d. Sie oder er vertritt die VIRK nach aussen.

Die organisatorische Leitung der VIRK liegt sowohl in der Gesamtkommission als auch in den einzelnen Arbeitsgruppen bei der Bundeskanzlei.

Die Vizekanzerin oder der Vizekanzler für den Bereich Bundesrat, in dem die zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei angesiedelt sind, bestimmt eine Leiterin oder einen Leiter der VIRK.⁴⁸ Die Hauptaufgabe dieser Person besteht darin, die Arbeiten der Kommission mit den beteiligten Verwaltungseinheiten (Sektionen Deutsch und Französisch der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei und Fachbereich Rechtsetzungsbegleitung I und II des Bundesamtes

⁴⁷ Eidgenössischer Staatskalender (verfügbar unter www.staatkalender.admin.ch; besucht am 27. Januar 2015).

⁴⁸ In der Praxis war bisher immer der Leiter der Sektion Deutsch der zentralen Sprachdienste zugleich auch der Leiter der VIRK. Das hängt primär damit zusammen, dass in der Bundesverwaltung, wie noch auszuführen ist, die überwiegende Mehrzahl der Erlassentwürfe auf Deutsch ausgearbeitet werden und die Sektion Deutsch deshalb wesentlich mehr Redaktionsgeschäfte zu bearbeiten hat als die Sektion Französisch.

für Justiz) zu organisieren und die VIRK nach aussen zu vertreten. Der zuständige Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz benennt in den beiden Fachbereichen für Rechtsetzungsbegleitung je eine Person, die die Koordination mit der VIRK insbesondere durch die Teilnahme an einer vom Leiter der VIRK organisierten wöchentlichen Koordinationssitzung sicherstellt.

In den Arbeitsgruppen der VIRK liegt die organisatorische Federführung bei der zuständigen Sprachspezialistin oder dem zuständigen Sprachspezialisten (Art. 5 Abs. 3 R-VIRK).

II. Auftrag

Art. 2 R-VIRK bestimmt, welche Erlasse die VIRK prüft und welche Kriterien sie dabei anwendet:

Art. 2 R-VIRK Aufgabe

¹ Die VIRK sorgt dafür, dass die rechtsetzenden Erlasse des Bundes für die Bürgerinnen und Bürger verständlich sind. Dabei achtet sie insbesondere:

- a. auf logischen, sach- und adressatengerechten Aufbau;
- b. auf die Beseitigung von Unklarheiten, Widersprüchen und Lücken im Text;
- c. auf einfache und knappe, klare, kohärente und geschlechtergerechte Formulierung;
- d. im Falle der Korektion (Art. 3 Abs. 1) auf die Übereinstimmung des Textes in der deutschen und der französischen Fassung;
- e. auf sprachliche Richtigkeit.

² Sie bearbeitet die Entwürfe zu Verfassungsbestimmungen und Gesetzen sowie zu Bundesrats-, Departements- und Amtsverordnungen.

³ Sie bearbeitet nebst den Entwürfen aus der Verwaltung auch Entwürfe aus dem Parlament und aus den eidgenössischen Gerichten.

1. Prüfobjekte

Der Auftrag der VIRK ist in Bezug auf die zu prüfenden Erlasse umfassend: Er erstreckt sich grundsätzlich auf alle rechtsetzenden Erlasse des Bundes, unabhängig davon, ob sie aus der Verwaltung, dem Parlament oder aus den eidgenössischen Gerichten stammen. Auch die Normstufe der Erlasse ist unerheblich: Die VIRK prüft Entwürfe zu Verfassungsbestimmungen und Bundesgesetzen, zu Bundesrats-, Departements- und Amtsverordnungen sowie Entwürfe zu Verordnungen von Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung, des Parlaments und der eidgenössischen Gerichte. Nicht geprüft werden Volksinitiativen und völkerrechtliche Verträge.

2. Prüfkriterien

Die VIRK hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Erlasse des Bundes «für die Bürgerinnen und Bürger» verständlich sind (Art. 2 Abs. 1 erster Satz R-VIRK). Mit dieser Formulierung wird die VIRK, wie durch die entsprechenden Formulierungen in Art. 7 Abs. 1 SpG und Art. 4 Abs. 1 Bst. b OV-BK vorgegeben, in den Dienst einer «volkstümlichen Redaktion» gestellt. Art. 2 Abs. 1 zweiter Satz R-VIRK nennt die Kriterien, die bei der Verständlichkeitsprüfung

anzuwenden sind; die Reihenfolge der Kriterien richtet sich dabei mehr oder weniger nach der Abfolge, in der sie geprüft werden können. Im Folgenden werden die einzelnen Kriterien kurz erläutert.⁴⁹

a) Logischer, sach- und adressatengerechter Aufbau

Die Rechtsetzungslehre schreibt dem Aufbau eines Erlasses, seiner «äusseren Systematik», eine wichtige Funktion in Bezug auf die Verständlichkeit zu.⁵⁰ Die sprachwissenschaftliche Verständlichkeitsforschung bestätigt diese Einschätzung: Sie kommt sogar zum Schluss, dass die kognitive und textuelle Anordnung der Inhalte überhaupt der wichtigste Faktor für die Verständlichkeit eines Textes ist.⁵¹ Es erscheint darum folgerichtig, dass eine Aufzählung der bei der Verständlichkeitsprüfung von Erlassen zu berücksichtigenden Texteigenschaften mit den Anforderungen an den Textaufbau beginnt.

Der Textaufbau soll erstens «logisch», d. h. nachvollziehbar, sein und es so dem Leser möglichst leicht machen, sich im Text zu orientieren, gesuchte Bestimmungen zu finden und die Art und Weise, wie die einzelnen Bestimmungen inhaltlich zusammenhängen, zu erfassen. Das schliesst insbesondere mit ein, dass das Allgemeine vor dem Besonderen, die Regel vor der Ausnahme und der Grundsatz vor den Detailbestimmungen genannt wird. Zweitens soll der Aufbau «sachgerecht» sein, sich also je nach darzustellendem Regelungsinhalt z. B. an zeitlichen Abläufen, kausalen Zusammenhängen, organisatorischen Hierarchien und den in der Dogmatik üblichen Abfolgen der Rechtsinstitute orientieren. Und schliesslich soll der Aufbau auch «adressatengerecht» sein: Aus den verschiedenen Möglichkeiten, einen Regelungskomplex linear darzustellen, ist jene auszuwählen, die am ehesten der Perspektive entspricht, aus der die primären Adressaten des Erlasses voraussichtlich an den Text herantreten.⁵²

b) Keine Unklarheiten, Widersprüche und Lücken im Text

Die Praxis zeigt, dass die Arbeit an der Verständlichkeit von Erlass-texten – insbesondere auch an einem logischen Textaufbau – vermeintliche oder tatsächliche Mängel im zugrunde liegenden Normkonzept zutage fördern kann. Aus dieser Tatsache ergibt sich die Erkenntnis, dass sich die Verständlichkeitsprüfung nie ganz auf die Form eines Textes reduzieren lässt, sondern auf die eine oder andere Weise immer auch den Inhalt berührt.⁵³

Im Auftrag der VIRK wird diese Beobachtung aufgegriffen, indem klargestellt wird, dass

⁴⁹ Für eine ausführlichere Darstellung der Regeln der Erlassredaktion sei auf *Bundesamt für Justiz*, Ziff. 8 sowie auf *Müller/Uhlmann*, § 9 verwiesen.

⁵⁰ Vgl. statt vieler *Müller/Uhlmann*, Rz. 202–210.

⁵¹ *Bussmann*, S. 737 stellt z. B. in Bezug auf die neueren textpsychologischen Verständlichkeitsmodelle von *Groebe*n und *Langer/Schulz von Thun/Tausch* Folgendes fest: «Als wichtigster Faktor für die Verständlichkeit eines Textes hat sich dabei die inhaltliche Strukturierung erwiesen, durch die ein Rahmen zur Aufnahme des Textinhaltes aufgebaut und beim Rezipienten ein dazu passendes kognitives Schema aktiviert wird.»

⁵² Vgl. *Bundesamt für Justiz*, Rz. 876.

⁵³ Vgl. *Nussbaumer*, Redaktionskommission, S. 310: «Verständlichkeitsarbeit ist Arbeit am normativen Gedanken.» Eine ähnliche Feststellung findet sich im Bericht zur Rechtskontrolle, S. 2208 f.: «Bei der [...] sprachlichen Überprüfung der Rechtserlasse handelt es sich zwar nicht primär um eine Kontrolle der Rechtmässigkeit von Rechtsetzung. Doch durch das Aufdecken von inneren Widersprüchen und Unklarheiten in den Normtexten oder von Normenkollisionen tauchen immer wieder rechtliche Fragen auf.»

die Arbeit an der Verständlichkeit von Erlassen auch das Beseitigen von Unklarheiten, Widersprüchen und Lücken im Text mit einzuschliessen hat.⁵⁴ Unklarheiten, Widersprüche und Lücken können dadurch entstehen, dass der Text den intendierten Regelungsinhalt ungenau, falsch oder unvollständig wiedergibt, oder aber sie sind eine Folge dessen, dass der Inhalt selber konzeptionell noch unausgereift ist.⁵⁵

c) *Einfache, knappe, klare, kohärente und geschlechtergerechte Formulierung*

Erst an dritter Stelle nennt Art. 2 Abs. 1 R-VIRK die Anforderungen, die die eigentlichen sprachlichen Formulierungen in Erlasstexten erfüllen müssen – also das, was gemeinhin unter der Verbesserung der Verständlichkeit verstanden wird. Aufgeführt werden die Kriterien der Einfachheit, Knappheit, Klarheit, Kohärenz und Geschlechtergerechtigkeit:

- Das Kriterium der sprachlichen Einfachheit bezieht sich in erster Linie auf die Wortwahl (Vermeidung von unnötiger Fachterminologie) und den Satzbau (Vermeidung von übermässig komplexen syntaktischen Konstrukten). Aber auch eine allzu hohe Informationsdichte ist zu vermeiden, was z. B. in der redaktionellen Regel, dass ein Satz nach Möglichkeit nicht mehr als eine Aussage enthalten soll, zum Ausdruck kommt.⁵⁶ Allerdings ist der Versuchung zu widerstehen, die Forderung nach sprachlicher Einfachheit in allzu simplistische Schreibregeln zu übersetzen, die einer genaueren linguistischen Untersuchung nicht standhalten können.⁵⁷ Auch eine gewisse Fachterminologie lässt sich in Erlasstexten nicht nur kaum vermeiden, sondern ist durchaus auch erforderlich, damit die Texte die ihnen zugedachte Funktion erfüllen können.

Nach dem heutigen Stand der sprachwissenschaftlichen Forschung ist sprachliche Einfachheit neben der inhaltlichen Strukturierung und zusammen mit Kürze und Prägnanz einer der wesentlichen Faktoren für die Verständlichkeit eines Textes.⁵⁸ Auch in der Rechtsetzungslehre wird Einfachheit regelmässig als wünschenswerte Eigenschaft der Erlasssprache aufgeführt.⁵⁹

- Knappheit (Kürze/Prägnanz) bedeutet bei Erlasstexten insbesondere, sich auf den normativen Gehalt zu beschränken und auf schmückendes Beiwerk, Erklärungen und dergleichen zu verzichten.⁶⁰ Nicht gemeint ist dagegen, dass der Inhalt so komprimiert wie möglich dargestellt werden soll; die Kriterien der sprachlichen Einfachheit und der Klar-

⁵⁴ Unklarheiten stellen im Gegensatz zu unbestimmten Gesetzesbegriffen eine Verletzung des aus dem Legalitätsprinzip ableitbaren Bestimmtheitsgebots dar. Zu den verschiedenen Formen der Unbestimmtheit in der Normierung vgl. Müller/Uhlmann, Rz. 250–273; zu den verschiedenen Arten von Widersprüchen, ihren Folgen und ihrer Vermeidung statt vieler Müller/Uhlmann, Rz. 211–218; zum Begriff der Lücke statt vieler Tschannen/Zimmerli/Müller, § 25 Rz. 7–11.

⁵⁵ Vgl. Schuhmacher, Ziff. 4.2, S. 88 f.

⁵⁶ Vgl. Höfler, Rechtssätze.

⁵⁷ Vgl. Höfler, Guidelines, S. 144 f.

⁵⁸ Siehe Bussmann, S. 737 sowie Groeben und Langer/Schulz von Thun/Tausch.

⁵⁹ Vgl. statt vieler Müller/Uhlmann, Rz. 338–340.

⁶⁰ Siehe statt vieler Bundesamt für Justiz, Rz. 926–929 sowie Lötscher, Verständlichkeit, S. 117 f.

heit sind auch beim Streben nach Kürze und Prägnanz zu berücksichtigen.⁶¹ Insbesondere sollen Normen nicht lediglich präsupponiert werden.⁶²

Knappheit wird in der Lehre neben der sprachlichen Einfachheit am häufigsten als Anforderung an das Formulieren von Erlasstexten aufgeführt⁶³ und auch die sprachwissenschaftliche Forschung hat Kürze und Prägnanz als einen wesentlichen Faktor für die Verständlichkeit eines Textes identifiziert.⁶⁴

- Klarheit ist ironischerweise jene Anforderung an das Formulierungen von Erlasstexten, bei der auf Anhieb am wenigsten «klar» ist, was sie konkret bedeutet.⁶⁵ Eine Formulierung kann dann als klar bezeichnet werden, wenn der Leser oder die Leserin den darin zum Ausdruck gebrachten Inhalt mit verhältnismässig geringem kognitivem Aufwand, also auf möglichst direktem Wege, und mit verhältnismässig hoher Zuversicht erschliessen kann. Mehrdeutigkeit ist zu vermeiden, und komplexe Sachverhalte sind sowohl genau als auch auf möglichst leicht nachvollziehbare Art und Weise darzustellen.⁶⁶

Unter dem Kriterium der Klarheit ist also auch der Aspekt der Genauigkeit (Präzision) zu subsumieren, der im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Erlasssprache oft an prominenter Stelle genannt wird, in der Aufzählung in Art. 2 Abs. 1 R-VIRK aber auffälligerweise fehlt.⁶⁷ Das mag damit zusammenhängen, dass Präzision gemeinhin als Gegenspielerin der Verständlichkeit dargestellt wird. Präzision ist aber der Verständlichkeit nicht a priori abträglich: Manchmal kann die Klarheit einer Bestimmung mit einer etwas präziseren Formulierung auch verbessert werden. Beim Streben nach Präzision und Klarheit ist allerdings immer auch zu beachten, dass eine gewisse Unschärfe des Ausdrucks (z. B. in Form eines unbestimmten Rechtsbegriffs) vom Gesetzgeber gewollt sein kann, um der Rechtsanwendung die nötige Flexibilität einzuräumen.

- Das Kriterium der Kohärenz bezieht sich im Zusammenhang mit der Redaktion von Erlassen auf die Einheitlichkeit der Begriffe und Formulierungen innerhalb des Textes (interne Kohärenz) und in der gesamten Rechtsordnung (externe Kohärenz).⁶⁸ Die Forderung nach Kohärenz kommt unter anderem im redaktionellen Grundsatz, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich formuliert werden soll, zum Ausdruck.⁶⁹

⁶¹ Vgl. *Rosenbaum*, S. 9: «If you can do things in a clever way or a simple but somewhat longer way, choose the simple way. Don't be too tricky – you may end up tricking yourself or the next person who comes to amend the law.»

⁶² Vgl. *Höfler*, Presuppositions.

⁶³ Vgl. statt vieler *Müller/Uhlmann*, Rz. 336 f. sowie Art. 57 Abs. 1 ParlG, in dem die Knappheit als einziges Kriterium neben der Verständlichkeit explizit genannt wird.

⁶⁴ Siehe z. B. *Groeben; Langer/Schulz von Thun/Tausch*.

⁶⁵ Vgl. statt vieler die Beiträge bei *Wagner/Cacciaguidi-Fahy*.

⁶⁶ Vgl. *Bundesamt für Justiz*, Rz. 934–939.

⁶⁷ Vgl. Art. 7 Abs. 1 SpDV.

⁶⁸ Die Verwendung des Begriffs «Kohärenz» im Kontext der Erlassredaktion unterscheidet sich von der Bedeutung, den der Begriff in der Sprachwissenschaft hat: Dort bezeichnet Kohärenz den einem Text zugrundeliegenden semantisch-kognitiven Sinnzusammenhang, unabhängig davon, ob dieser an der Textoberfläche durch eine einheitliche Begriffsverwendung und dergleichen explizit zum Ausdruck gebracht ist (siehe z. B. *Bussmann*, S. 351).

⁶⁹ Vgl. *Bundesamt für Justiz*, Rz. 941–944.

- Das Kriterium der geschlechtergerechten Formulierung ist bereits im Zusammenhang mit Art. 7 SpG diskutiert worden. Geschlechtergerechte Formulierungen leisten einerseits einen Beitrag zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau im Sinne von Art. 8 Abs. 3 zweiter Satz BV; andererseits tragen sie zur Verständlichkeit eines Erlasstextes bei, indem sie präzisieren, wer genau vom persönlichen Geltungsbereich einer Norm erfasst wird.⁷⁰ Bei der Wahl des angemessenen Sprachmittels zur geschlechtergerechten Formulierung sind die Kriterien der Einfachheit, Knappheit, Klarheit und Kohärenz sowie die Sach- und Adressatengerechtigkeit gleichermassen zu berücksichtigen.⁷¹

d) Übereinstimmung des Textes in der deutschen und französischen Fassung

Der Auftrag der VIRK berücksichtigt, dass der Bund über mehrere Amtssprachen verfügt und ein Erlass des Bundes in jeder Sprachfassung als authentisch gilt (Art. 70 Abs 1 BV und Art. 14 Abs. 1 zweiter Satz PublG). In einem solchen mehrsprachigen Rechtssystem können auch Abweichungen zwischen den Sprachfassungen zu Verständnisschwierigkeiten führen. Eine Verständlichkeitskontrolle im weiteren Sinne schliesst deshalb auch die Überprüfung der Übereinstimmung des jeweiligen Textes in den verschiedenen Sprachfassungen mit ein. Wie im Zusammenhang mit Art. 3 R-VIRK («Korektion und Redaktion») noch zu besprechen ist, wird diese Prüfung in bestimmten Fällen bereits von der VIRK vorgenommen; auf jeden Fall erfolgt sie aber am Schluss des verwaltungsinternen Verfahrens durch die zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei (Art. 10 Abs. 3 Bst. c SpDV).

e) Sprachliche Richtigkeit

Als letztes Kriterium, das von der VIRK im Rahmen der Verständlichkeitskontrolle zu überprüfen ist, wird die sprachliche Richtigkeit aufgeführt. Damit ist in erster Linie die orthographische und grammatikalische Korrektheit des Textes gemeint. Auch vermeintlich unwesentliche sprachlich-formale Fehler – z. B. ein fehlendes Wort oder ein falsch gesetztes Komma – können später durchaus zu Verständnisproblemen führen.

f) Exkurs: Gesetzestechnische Richtigkeit

Die Kontrolle der gesetzestechnischen Richtigkeit, d. h. die Überprüfung der formalen Erlassgestaltung,⁷² gehört nicht zu den Aufgaben der VIRK. In der Lehre wird zwar verschiedentlich darauf hingewiesen, dass auch die Gesetzestechnik einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Verständlichkeit von Erlasstexten leistet,⁷³ und die VIRK korrigiert im Zuge der redaktionellen Überprüfung auch regelmässig offensichtliche gesetzestechnische Fehler, die eigentliche Kontrolle der Gesetzestechnik obliegt aber der Sektion Recht der Bundeskanzlei. Weil der formale und der materielle Aspekt auch hier oft nicht klar voneinander getrennt werden können, teilt sie sich diese Aufgabe mit dem Bundesamt für Justiz, das die Erlasse des Bundes in Zusammen-

⁷⁰ Bundeskanzlei, Geschlechtergerechte Sprache, S. 13.

⁷¹ Bundeskanzlei, Geschlechtergerechte Sprache, S. 68 ff.

⁷² Vgl. Bundeskanzlei, GTR.

⁷³ Siehe z. B. Nussbaumer, Gesetze, S. 54 f.

arbeit mit der Bundeskanzlei unter anderem auch auf ihre «gesetzestechnische Angemessenheit» zu überprüfen hat (Art. 7 Abs. 3 OV-EJPD). Da grössere gesetzestechnische Änderungen immer auch redaktionelle Auswirkungen haben und redaktionelle Änderungen umgekehrt oft gesetzestechnische Anpassungen erforderlich machen, arbeiten die Sektion Recht der Bundeskanzlei und die VIRK aber eng zusammen. So nimmt z. B. auch immer ein Vertreter oder eine Vertreterin der Sektion Recht an den wöchentlichen Koordinationssitzungen der VIRK teil.

3. Prüfmodi

Die VIRK kennt zwei Prüfmodi, die Koredaktion und die (einfache) Redaktion (Art. 3 R-VIRK):

Art. 3 R-VIRK Koredaktion und Redaktion

¹ Die VIRK bearbeitet die Entwürfe zu Verfassungsbestimmungen und Gesetzen gleichzeitig in deutscher und französischer Sprache (Koredaktion).

² Die Entwürfe zu Verordnungen werden in der Regel nur in der Sprache des Ausgangstextes bearbeitet (Redaktion).

³ Die Vertreterinnen und Vertreter der Bundeskanzlei und des Bundesamtes für Justiz entscheiden von Fall zu Fall gemeinsam, ob eine Verordnung in Koredaktion bearbeitet wird. Für eine Koredaktion sprechen namentlich die folgenden Kriterien:

- a. Es handelt sich um eine Verordnung des Bundesrates.
- b. Die Verordnung richtet sich an einen breiten Adressatenkreis.
- c. Die Regelungsmaterie ist komplex.
- d. Es wird eine Vernehmlassung oder Anhörung durchgeführt.

Entwürfe von Verfassungsbestimmungen und Gesetzen müssen der VIRK sowohl in der deutschen als auch in der französischen Fassung vorgelegt werden. Die VIRK führt bei diesen Texten eine Koredaktion durch, d. h. sie bearbeitet die beiden Sprachfassungen gemeinsam (Art. 3 Abs. 1 R-VIRK).⁷⁴ Verordnungsentwürfe werden dagegen in der Regel nur in der Originalsprache redigiert (Art. 3 Abs. 2 R-VIRK). Wie bereits erwähnt, arbeitet die VIRK bei einer einfachen Redaktion in Zweierbesetzung (ein/e Sprachspezialist/in und ein/e Jurist/in) und bei einer Koredaktion in Viererbesetzung (pro Sprache je ein/e Sprachspezialist/in und ein/e Jurist/in). Gelegentlich kann es vorkommen, dass das Bundesamt für Justiz bei einer kleineren Koredaktion auch nur eine Vertretung in die VIRK delegiert.

Eine Untersuchung der Vernehmlassungs- und Anhörungsvorlagen der Jahre 2010–2012 hat ergeben, dass über drei Viertel der Vorlagen auf Deutsch ausgearbeitet wurden, 7 Prozent auf Französisch und rund 16 Prozent in mehreren Sprachen.⁷⁵ Eine überwiegende Zahl der Erlassentwürfe, für die nur eine einfache Redaktion durchgeführt wird, werden von der VIRK also in der deutschen Fassung bearbeitet, wesentlich seltener ist Französisch die Originalsprache. Das Italienische spielt in der Arbeit der VIRK fast gar keine Rolle.

⁷⁴ Zur Praxis der Koredaktion vgl. *Albrecht* sowie *Bertagnollo/Laurent*.

⁷⁵ *Grüter*, S. 93.

III. Verfahren

1. Zeitpunkt

Der Zeitpunkt, zu dem die VIRK einen Erlassentwurf prüft, hängt insbesondere davon ab, ob es sich dabei um eine Vorlage aus der Verwaltung handelt oder um einen Entwurf aus dem Parlament oder den eidgenössischen Gerichten. Im Regelfall wird die VIRK während der Ämterkonsultation tätig:

Art. 4 R-VIRK Zeitpunkt der Bearbeitung

¹ Die VIRK bearbeitet die Erlassentwürfe im Rahmen jeder Ämterkonsultation.

² Sie kann auch ausserhalb der Ämterkonsultationen tätig werden.

a) Vorlagen aus der Verwaltung

Fachämter der Bundesverwaltung, die einen Erlassentwurf vorbereiten, sind gemäss Art. 4 und 15 RVOV verpflichtet, die «mitinteressierten Verwaltungseinheiten» zur Stellungnahme einzuladen (sog. Ämterkonsultation⁷⁶). Als mitinteressiert gelten dabei alle «Verwaltungseinheiten, die einen fachlichen Bezug zum Geschäft haben oder die für die Beurteilung finanzieller, rechtlicher oder formeller Aspekte zuständig sind» (Art. 4 Abs. 3 RVOV). Da die VIRK gestützt auf Art. 4 Abs. 1 Bst. b OV-BK und Art. 7 Abs. 3 OV-EJPD mit der Beurteilung formeller (nämlich sprachlich-redaktioneller) Aspekte betraut ist, muss sie in jeder Ämterkonsultation begrüsst werden.⁷⁷

Hinsichtlich der Frage, wann und wie oft eine Ämterkonsultation durchzuführen ist, sind die folgenden Fälle zu unterscheiden:

- Zu Vorlagen, bei denen eine Vernehmlassung durchgeführt wird (Art. 3 VIG), finden zwei Ämterkonsultationen statt: eine zum Vorentwurf, der in die Vernehmlassung gehen soll, und im Anschluss an die Vernehmlassung eine zum eigentlichen Entwurf, der dem Bundesrat vorgelegt werden soll.
- Zu Vorlagen, bei denen eine Anhörung durchgeführt wird (Art. 10 VIG), finden in der Praxis ebenfalls zwei Ämterkonsultationen statt, auch wenn Art. 15 RVOV diesbezüglich keine Vorgaben macht.⁷⁸

⁷⁶ Bei Erlassentwürfen, die nicht vom Bundesrat behandelt werden, spricht Art. 15 RVOV genau genommen lediglich von einer «Mitwirkung» der mitinteressierten Verwaltungseinheiten und nicht von einer «Ämterkonsultation» (im formellen Sinn). Nachfolgend werden der Einfachheit halber und gemäss der gängigen Praxis beide Fälle als Ämterkonsultation (im materiellen Sinn) bezeichnet.

⁷⁷ Nicht vollends geklärt ist, ob die VIRK oder aber eigentlich die im Verwaltungsorganisationsrecht tatsächlich genannten Verwaltungseinheiten Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz begrüsst werden müssen. In der Praxis ergeht die Einladung zur Stellungnahme zwar an die Bundeskanzlei (zur Prüfung der gesetzestechnischen Aspekte) und das Bundesamt für Justiz (für die materielle Rechtskontrolle), aber auch direkt an die VIRK (vgl. *Bundesamt für Justiz*, Rz. 100).

⁷⁸ Mit der Änderung des VIG vom 26. September 2014 (BB1 2014 7267) wird die begriffliche Unterscheidung zwischen Anhörung und Vernehmlassung fallengelassen und das Verfahren vereinheitlicht (vgl. Botschaft zur Änderung des VIG, S. 8877 und 8893).

- Zu Vorlagen, bei denen keine Vernehmlassung oder Anhörung durchgeführt wird, findet an sich nur eine Ämterkonsultation statt. Allerdings kommt es auch bei diesen Vorlagen immer wieder vor, dass eine zweite Ämterkonsultation durchgeführt wird. Die Motivation dafür ist grundsätzlich dieselbe wie für die Durchführung einer zweiten Ämterkonsultation nach einer Vernehmlassung oder Anhörung: Es kann vorkommen, dass ein Entwurf aufgrund der Rückmeldungen (in diesem Fall aus der ersten Ämterkonsultation) erheblich geändert werden muss. Weil damit faktisch eine neue Vorlage entsteht, wird noch einmal eine Ämterkonsultation durchgeführt, um sich gegen Einwände, die sonst allenfalls erst im Mitberichtsverfahren vorgebracht würden, frühzeitig abzusichern.

Der Ämterkonsultation vorausgehen kann eine inoffizielle Vorkonsultation der VIRK durch das federführende Amt. In einem solchen Fall entscheidet die VIRK unter Berücksichtigung der Ausgereiftheit des Entwurfs und der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen, ob sie bereits tätig wird oder ob sie erst im Rahmen der offiziellen Ämterkonsultation Stellung nimmt (Art. 4 Abs. 2 VIRK-Reglement).

b) Vorlagen aus dem Parlament

Gesetze und Verordnungen der Bundesversammlung, die aufgrund einer parlamentarischen Initiative oder einer Standesinitiative direkt vom Parlament ausgearbeitet werden (Art. 111 Abs. 1 bzw. Art. 117 Abs. 2 ParlG), durchlaufen nicht das verwaltungsinterne Vorverfahren zur Rechtsetzung. Gemäss einer Vereinbarung zwischen den Parlamentsdiensten und der Verwaltung werden die VIRK, das Bundesamt für Justiz und die Sektion Recht der Bundeskanzlei aber durch die zuständige Kommission konsultiert, bevor diese den Entwurf zuhanden des Erstrats verabschiedet. Die Vereinbarung stützt sich auf Art. 112 Abs. 1 ParlG, nach dem die Kommission die Verwaltung beziehen kann, um alle für die Ausarbeitung des Entwurfs notwendigen Rechts- und Sachauskünfte zu erhalten. Oftmals wird der Entwurf im Auftrag des Parlaments durch das zuständige Fachamt ausgearbeitet; in solchen Fällen kann die VIRK auch bereits vom Fachamt hinzugezogen werden.

c) Vorlagen aus den eidgenössischen Gerichten

Am wenigsten institutionalisiert ist die Konsultation der VIRK zu Vorlagen aus den eidgenössischen Gerichten (Verordnungen, Reglemente). Die Zusammenarbeit beruht auf Briefwechseln zwischen der Verwaltung und den einzelnen Gerichten, in denen vereinbart wird, dass die VIRK bei der Ausarbeitung der Erlasse nach Möglichkeit konsultiert wird.

2. Ablauf

Die Bearbeitung eines Erlassentwurfs durch die VIRK läuft in zwei Phasen ab. In einer ersten Phase erarbeitet die VIRK eine Stellungnahme zum Entwurf, und in einer zweiten Phase (dem sog. Suivi) bespricht sie diese Stellungnahme mit dem federführenden Amt:

Art. 5 R-VIRK Verfahren

¹ Die Vertreterinnen und Vertreter der Bundeskanzlei und des Bundesamtes für Justiz prüfen die Entwürfe gemeinsam und erarbeiten eine Stellungnahme der VIRK.

² Die VIRK bespricht ihre Änderungsvorschläge mit dem federführenden Amt. Findet die Besprechung im Rahmen einer Sitzung statt, so nehmen daran teil:

- a. bei einer Koredaktion: die beiden Sprachspezialistinnen und -spezialisten der Bundeskanzlei, mindestens ein Jurist oder eine Juristin des Bundesamtes für Justiz und Vertreterinnen und Vertreter des federführenden Amtes beider Sprachen;
- b. bei einer Redaktion: eine Spezialistin oder ein Spezialist der Bundeskanzlei für die entsprechende Sprache, eine Juristin oder ein Jurist des Bundesamtes für Justiz und Vertreterinnen und Vertreter des federführenden Amtes.

³ Die zuständigen Sprachspezialistinnen und Sprachspezialisten der Bundeskanzlei organisieren die Arbeit der VIRK und die Besprechung mit dem federführenden Amt.

a) Stellungnahme

Die zuständigen Mitglieder der VIRK überprüfen den Erlasstext und erarbeiten gemeinsam eine Stellungnahme zuhanden des federführenden Amtes (Art. 5 Abs. 1 R-VIRK). Sie stellen dabei insbesondere die folgenden Fragen an den Text:⁷⁹

- Wie betrifft mich der Erlass und was beabsichtigt er?
- Erkenne ich, welche Rechte mir eingeräumt und welche Pflichten mir auferlegt werden?
- Bin ich als Rechtsadressatin oder Rechtsadressat direkt angesprochen?
- Ist der Text so gut gegliedert, dass ich ohne Schwierigkeiten finde, was ich suche?
- Ist jede einzelne Bestimmung verständlich formuliert?
- Lassen sich Sachverhalte einfacher ausdrücken?
- Gibt es Überflüssiges?
- Fehlen gewisse Elemente?
- Ist der Text so alltagssprachlich wie nur möglich formuliert?
- Wird die Terminologie einheitlich verwendet und ist sie üblich?
- Sind einzelne Formulierungen mehrdeutig, floskelhaft oder schaffen sie unerwünschten juristischen Interpretationsspielraum?
- Ist der Text ein kohärentes Ganzes: Hängen die Normen grammatisch, sprachlogisch und materiell zusammen?
- Entspricht der Text den gesetzestechnischen Anforderungen und integriert er sich ins bestehende Landesrecht des entsprechenden Regelungsbereiches?
- Wirft der Vergleich der beiden Sprachfassung materielle Fragen auf?
- Entsprechen die Formulierungen dem Sprachgebrauch der jeweiligen Sprachgemeinschaft oder riechen sie nach Fachjargon oder Übersetzung?
- Lassen sich im Sprachvergleich entdeckte Bedeutungsnuancen begründen? Welche ist besser und präziser?

In der Stellungnahme weist die VIRK nicht nur auf festgestellte Mängel hin, sondern macht – meist direkt im Text selber – konkrete Vorschläge dazu, wie die Verständlichkeit verbessert

⁷⁹ VIRK, Arbeit, S. 1 f.

werden könnte. Wo sich ihr die intendierte Bedeutung aus dem Text nicht erschliesst und die Ausarbeitung eines konkreten Verbesserungsvorschlags deshalb noch nicht möglich ist, stellt die VIRK in ihrer Stellungnahme Rückfragen an das Amt und weist darauf hin, dass die entsprechenden Stellen einer weiteren redaktionellen Überarbeitung bedürfen.⁸⁰

In der Regel wird die redaktionelle Stellungnahme der VIRK abgestimmt mit der materiellen Stellungnahme, die das Bundesamt für Justiz im Rahmen der Rechtskontrolle verfasst. In der Regel arbeiten in der VIRK deshalb jene Juristinnen und Juristen mit, die im Bundesamt für Justiz zuständig für die Ausarbeitung der materiellen Stellungnahme zum entsprechenden Erlassentwurf sind.

b) Suivi

Nach Abgabe der Stellungnahme bespricht die VIRK ihre Anträge, Fragen und Bemerkungen mit den Vertreterinnen und Vertretern des federführenden Amtes (Art. 5 Abs. 2 R-VIRK). Während dieser Besprechung – und oft auch noch im Nachgang dazu – versuchen die Mitglieder der VIRK und die Vertreterinnen und Vertreter des Amtes gemeinsam, Fragen zu klären, allfällige Differenzen zu bereinigen und, wo nötig, verständlichere Formulierungen zu finden.

Die VIRK übernimmt aber zu keinem Zeitpunkt die Texthoheit: Der Entscheid darüber, welche Änderungsvorschläge umgesetzt werden, liegt während des gesamten verwaltungsinternen Verfahrens beim zuständigen Fachamt. Bei Vorlagen, die an den Bundesrat gehen, kann die VIRK, wenn sie sich mit dem Amt nicht einig wird, allerdings verlangen, dass das federführende Departement eine allfällige Differenz in seinem Antrag an den Bundesrat ausweist (Art. 4 Abs. 2 RVOV). Als letztes Eskalationsmittel kann die VIRK der Bundeskanzlerin beantragen, dem Bundesrat einen Mitbericht einzureichen (Art. 15 RVOG und Art. 5 RVOV). In der Praxis wird von diesen beiden Eskalationsmitteln aber ausgesprochen selten Gebrauch gemacht.

c) Exkurs: abschliessende sprachliche Überprüfung

Mit dem Ende des Suivi ist die Arbeit der VIRK abgeschlossen; allenfalls wird ihr der Entwurf in einer zweiten Ämterkonsultation noch einmal vorgelegt. Im Nachgang zu den Ämterkonsultationen finden allerdings noch an zwei weiteren Stellen im Verfahren sprachliche Überprüfungen statt. Der Vollständigkeit halber sollen diese ebenfalls kurz erwähnt werden. Sie werden zwar nicht von der VIRK vorgenommen, die zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei sind aber in beiden Fällen in irgendeiner Form beteiligt.

Vorlagen aus der Verwaltung und den eidgenössischen Gerichten werden von der Bundeskanzlei gestützt auf Art. 3 Abs. 2 OV-BK und Art. 10 Abs. 3 Bst. c SpDV vor ihrer Verabschiedung und Publikation einer letzten Qualitätskontrolle unterzogen (sog. Circuit). Im Rahmen dieser Kontrolle wird überprüft, ob die Texte gesetzestechnisch und sprachlich korrekt sind und ob sie in allen drei Amtssprachen inhaltlich und formal übereinstimmen. Spätestens im Circuit müssen die Texte also auf Deutsch, Französisch und Italienisch vorliegen. Die italienischen Sprachfassung wird allerdings erst überprüft, nachdem die Kontrolle der deutschen und

⁸⁰ Zur Arbeitsweise der VIRK vgl. *Nussbaumer*, Redaktionskommission, S. 303.

französischen Fassung abgeschlossen wurde. Redaktionelle Korrekturen sind in dieser Phase nur noch sehr begrenzt möglich; sie kommen insbesondere dann vor, wenn das Fachamt ohne Rücksprache mit der VIRK noch Änderungen am Text vorgenommen hat.⁸¹ Die Texthoheit bleibt aber auch im Circuit beim zuständigen Amt. Bei Bundesratsgeschäften kann die Bundeskanzlei immerhin mit den oben beschriebenen Eskalationsmitteln (Ausweis im Bundesratsantrag, Mitbericht) reagieren, falls sich allfällige Differenzen nicht ausräumen lassen.

Erlasse der Bundesversammlung werden, wie bereits weiter vorne ausgeführt wurde, vor der Schlussabstimmung in den Räten von der Redaktionskommission der Bundesversammlung einer abschliessenden sprachlichen und formalen Überprüfung unterzogen. An den Sitzungen der Redaktionskommission nehmen auch Vertreterinnen und Vertreter der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei mit beratender Funktion teil und können so ein letztes Mal redaktionelle Korrekturen anregen.

⁸¹ Der Kontakt zur VIRK ist dabei über die zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei sichergestellt: Im Normalfall führen dieselben Sprachspezialistinnen und Sprachspezialisten, die die Texte bereits im Rahmen der VIRK bearbeitet haben, auch die sprachliche Schlussprüfung durch.

D. Diskussion

Die Komplexität der Regelungsbereiche, die zunehmende Internationalisierung, der Zeitdruck und die Hektik in der Gesetzgebung sowie die unter Fachleuten gelegentlich anzutreffende Meinung, dass die Bürgerinnen und Bürger Erlasstexte ohnehin nicht lesen würden, gelten als die hauptsächlichen Gefahren für die Verständlichkeit des Rechts.⁸² Im vorliegenden Kapitel soll diskutiert werden, ob und wie gut das heutige System der verwaltungsinternen Verständlichkeitskontrolle dafür geeignet ist, diesen Gefahren entgegenzutreten, und mit was für Massnahmen die Verständlichkeitskontrolle allenfalls weiter gestärkt werden könnte.

I. Stärken und Schwächen des heutigen Systems

Um die Frage nach der Eignung des heutigen Systems beantworten zu können, sollen im Folgenden die Charakteristika von Organisation, Auftrag und Verfahren der VIRK herausgearbeitet und die damit verbundenen Stärken und Schwächen gegeneinander abgewogen werden.⁸³

1. Organisation

Charakteristisch für die VIRK als Gremium ist, dass sie für die Verständlichkeitskontrolle nicht *inter alia* zuständig ist, sondern speziell und ausschliesslich für diesen Zweck eingerichtet wurde (Spezialisierung), dass sie sowohl linguistisches als auch juristisches Fachwissen vereint (Interdisziplinarität) und dass sie, da sie sich aus Vertreterinnen und Vertretern von zwei verschiedenen Verwaltungseinheiten zusammensetzt, zumindest teilweise ausserhalb der regulären Departementsstrukturen steht (Interdepartementalität).

a) Spezialisierung

Die VIRK hat ausschliesslich die Aufgabe, für die Verständlichkeit der Erlasse des Bundes zu sorgen. Diese Spezialisierung hat den Vorteil, dass die Verständlichkeitskontrolle nicht «stiefmütterlich» behandelt und in der Hektik zugunsten von anderen, vermeintlich oder tatsächlich wichtigeren Aspekten vernachlässigt wird, wie dies in einem System geschehen kann, wo ein und dasselbe Gremium nicht nur für die Verständlichkeit der Erlasse besorgt sein muss, sondern z. B. auch für deren Rechtmässigkeit. Mit der VIRK hat die Verständlichkeit ihre eigene

⁸² Huber-Hotz, S. 2.

⁸³ Zu den Charakteristika der VIRK vgl. Nussbaumer, Redaktionskommission, S. 303.

«Anwältin» im Rechtsetzungsverfahren.⁸⁴ Das bedeutet auch, dass die redaktionellen Bemerkungen der VIRK nicht nur am Rande einer in der Hauptsache materiellen Stellungnahme erscheinen, sondern dass die VIRK eine separate Stellungnahme abgibt, die allein der Verständlichkeit der vorgelegten Erlassentwürfe gewidmet ist. Auf diese Weise erhält das Anliegen der Verständlichkeit im Rechtsetzungsverfahren Gewicht.

Ein weiterer Vorteil einer Spezialisierung besteht darin, dass es so möglich ist, spezifisches Knowhow dazu aufzubauen, wie Erlasstexte verständlicher gemacht werden können. Angesichts der Eigenheiten, die diese Texte aufgrund ihrer besonderen Funktion aufweisen, und der Komplexität der Materie, die sie zum Thema haben, kann hierzu nicht allein auf das allgemeine Sprachgefühl abgestellt werden.

Ein Nachteil der Spezialisierung liegt darin, dass einerseits der Sinn für die anderen Aspekte, insbesondere für die sachliche und rechtliche Angemessenheit, und andererseits das Gefühl dafür, was allgemeinverständliche Sprache ist, verloren gehen und eine eigene Form von «Fachblindheit» entstehen kann. Dieser Gefahr wirkt das heutige System allerdings durch die Interdisziplinarität der VIRK und durch die Diskursivität des Verfahrens entgegen.

b) Interdisziplinarität

In der VIRK ist sowohl linguistisches als auch juristisches Fachwissen vertreten: Erlassentwürfe werden von Sprachspezialisten und Juristen gemeinsam bearbeitet. Die Interdisziplinarität der VIRK ist die logische Konsequenz der Erkenntnis, dass sich Sprachliches oft nicht von Rechtlichem trennen lässt. Die Mitarbeit der Sprachspezialisten trägt dabei der Forderung nach einer möglichst bürgerfreundlichen, allgemeinverständlichen Sprache Rechnung, die nicht allzu sehr dem juristischen Fachjargon verhaftet ist. Die Mitarbeit der Juristen stellt umgekehrt sicher, dass die redaktionellen Änderungsvorschläge auch rechtlich überzeugen – so erhöht sich die Chance, dass sie vom zuständigen Fachamt auch tatsächlich übernommen werden.

Voraussetzung für das Funktionieren der Interdisziplinarität ist, dass sich jede Seite auf die jeweils andere einlässt: dass die Sprachspezialisten beim Umformulieren auf juristische Anliegen Rücksicht nehmen und dass die Juristen bereit sind, sich vom bereits vorliegenden Text zu lösen und Formulierungsvarianten unvoreingenommen zu prüfen. Das erfordert von den beteiligten Personen ein gewisses Mass an gegenseitigem Vertrauen und das Bewusstsein, auf dasselbe Ziel, nämlich einen verständlichen und rechtlich einwandfreien Text, hinzuarbeiten. Die Organisation der VIRK begünstigt ein Erfüllen dieser Voraussetzung dadurch, dass die Vertreterinnen und Vertreter der beiden Fachrichtungen in der VIRK auf gleicher Augenhöhe miteinander kommunizieren. Dabei kommt insbesondere den Sprachspezialisten nicht nur eine beratende Funktion zu, sondern sie haben denselben Einfluss auf die Stellungnahme der VIRK wie die beteiligten Juristen; organisatorisch haben sie gar die Federführung.

⁸⁴ Nussbaumer, Redaktionskommission, S. 301.

c) Interdepartementalität

Die Tatsache, dass die VIRK ein Gremium mit «Kommissions-Charakter» ist, in dem Vertreterinnen und Vertreter aus verschiedenen Verwaltungseinheiten mitwirken, verschafft ihr ein gewisses Mass an Unabhängigkeit gegenüber innerdepartementalen Zwängen und gegenüber der Verwaltungsperspektive insgesamt. In der Organisation der VIRK sind auf diese Weise die Vorteile einer Verankerung in der zentralen Bundesverwaltung (z. B. kurze Kommunikationswege, leichter Zugang zu Fachwissen, Koordination mit den anderen Diensten) kombiniert mit den Vorteilen, die sonst vor allem in den ausserparlamentarischen Kommissionen zu finden sind (z. B. Unabhängigkeit von der Verwaltung). Gerade die Möglichkeit, bis zu einem gewissen Grad einen «Blick von aussen» einzunehmen, ist für die Erfüllung des Auftrags der VIRK, nämlich dafür zu sorgen, dass die Erlasse des Bundes für die Bürgerinnen und Bürger verständlich sind, essentiell.

Allerdings hängt der Erfolg des Systems auch hier wesentlich davon ab, wie es in der Praxis gelebt wird. Im schlechtesten Fall könnte Interdepartementalität auch bedeuten, dass die VIRK zwischen den Partikularinteressen der beteiligten Verwaltungseinheiten aufgerieben wird und es ihr nicht gelingt, eine eigenständige Position zu erarbeiten. Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn Mitglieder der VIRK in anderer Funktion bereits an der Ausarbeitung des Erlassentwurfes beteiligt waren und es ihnen darum nicht mehr gelingt, bei der Verständlichkeitskontrolle unvoreingenommenen an den Text heranzutreten.⁸⁵

Die Interdepartementalität hat zur Folge, dass es keine Möglichkeit gibt, zu einem Entscheid zu gelangen, falls sich die VIRK intern einmal nicht einigen kann. In solchen Fällen ist die VIRK gezwungen, in ihrer Stellungnahme darauf hinzuweisen, dass in Bezug auf die entsprechende Frage innerhalb der Kommission verschiedene Ansichten vorhanden sind. Dies kann die Position der VIRK – und damit jene des Anliegens der Verständlichkeit – gegenüber dem Fachamt unter Umständen schwächen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es in der Praxis ausgesprochen selten vorkommt, dass sich die VIRK nicht einigen kann. Zum einen hat sich wohl gerade, weil keine Seite alleine entscheiden kann, ein entsprechend kooperatives Arbeitsklima eingebürgert. Zum andern lassen die Mitglieder der VIRK im Zweifelsfall jenen Sachverständigen in der Kommission den Vorrang, die für die entsprechende Frage eher zuständig sind: bei rein redaktionellen Fragen den Sprachspezialistinnen und -spezialisten der Bundeskanzlei, bei Fragen mit materiell-rechtlichen Aspekten den Juristinnen und Juristen des Bundesamtes für Justiz.

2. Auftrag

Der Auftrag der VIRK zeichnet sich durch eine umfassende Prüfkompetenz (Komprehensivität) und eine zumindest teilweise mehrsprachige Arbeitsweise (Multilingualität) aus.

⁸⁵ Dasselbe Problem kann auch bei der Rechtskontrolle durch das Bundesamt für Justiz entstehen; vgl. dazu den Bericht zur Rechtskontrolle, S. 2214.

a) Komprehensivität

Die VIRK wendet bei der Prüfung der Erlassentwürfe einen ganzheitlichen Verständlichkeitsbegriff an, der sich nicht in der Vermeidung von Fachterminologie und dem Bemühen um einfache Sätze erschöpft, sondern insbesondere auch die Strukturierung und inhaltliche Schlüssigkeit der Texte in die Beurteilung miteinbezieht. Damit befindet sie sich im Einklang mit den Erkenntnissen der linguistischen Verständlichkeitsforschung und erfüllt so eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des Verständlichkeitsgebots. Die umfassende Prüfkompetenz der VIRK erscheint denn auch als eine der wesentlichsten Stärken des heutigen Systems der verwaltungsinternen Verständlichkeitskontrolle.

Der Verständlichkeitsarbeit der VIRK sind aber auch Grenzen gesetzt. Sie ergeben sich einerseits daraus, dass sich neue Bestimmungen auf kohärente Art und Weise in das geltende Recht eingliedern müssen. Das hat gelegentlich zur Folge, dass sich weniger geglückte Formulierungen in neuen Erlassen fortpflanzen, weil sie bereits an anderer Stelle, insbesondere im übergeordneten Recht, so vorkommen. Ist das zu berücksichtigende Recht schweizerisches Recht, so werden die Unterschiede zwischen der zu übernehmenden und einer noch etwas verständlicheren Formulierung nicht allzu gross sein: Schliesslich ist auch das geltende Recht unter vergleichbaren Umständen entstanden. Schwieriger gestaltet sich aber die Situation bei der Übernahme von internationalem Recht, insbesondere beim Nachvollzug von EU-Recht. Dieses Recht entspringt oft einer Rechtstradition, die weit von einer «volkstümlichen Redaktion» im Sinne Eugen Hubers entfernt ist. Wird es in Erlassen des Bundes wörtlich übernommen, so schafft dies zwar (vermeintlich) Rechtssicherheit und erleichtert die Kommunikation mit den Partnern der Schweiz. Andererseits werden dadurch aber oft schwer verständliche sprachliche Fremdkörper in das schweizerische Recht eingeführt, die dann allenfalls ihrerseits in anderen Erlassen weiterverwendet werden müssen. So gesehen stellt die Internationalisierung tatsächlich eine Gefahr für die Verständlichkeit des Rechts dar, der die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle nur wenig entgegensetzen kann. Das ist aber nicht so sehr eine Schwäche des Systems, als vielmehr ein Ausdruck dessen, dass die Frage, wie die Schweiz die Verzahnung ihres nationalen Rechts mit dem Recht der EU redaktionell umsetzen soll, in der Lehre und Praxis noch nicht vollends geklärt wurde.

Grenzen erwachsen der Prüfkompetenz der VIRK auch hinsichtlich der Erlasse, die sie überhaupt bearbeiten kann. Auf die Formulierungen in völkerrechtlichen Verträge könnte sie, selbst wenn dies vorgesehen wäre, aus verfahrenstechnischen Gründen nur in ganz beschränktem Masse Einfluss nehmen – bei bilateralen Abkommen noch eher als bei multilateralen Verträgen. Ebenfalls ausserhalb der Reichweite der VIRK liegen die Formulierungen, die über Volksinitiativen Eingang in die BV finden. Aus demokratiepolitischen Gründen ist es der VIRK verwehrt, die zur Vorprüfung eingereichten Initiativtexte redaktionell zu bearbeiten. Angesichts der Tatsache, dass sich Redaktionelles und Materielles eben nicht immer sauber voneinander trennen lassen, wird die Gefahr allgemein als zu gross eingestuft, dass man der Verwaltung im Nachgang zu einer Abstimmung eine unzulässige Einflussnahme auf die politische Willensbildung vorwerfen könnte. Dass ausgerechnet dem grundlegendsten Erlass der schweizerischen Rechts-

ordnung in Teilen eine Verständlichkeitskontrolle versagt bleibt, ist zwar unbefriedigend, in Anbetracht der Volksrechte aber wohl kaum wirklich zu vermeiden.⁸⁶

b) Multilingualität

Entwürfe zu Verfassungsbestimmungen und Bundesgesetzen redigiert die VIRK parallel auf Deutsch und Französisch. Das hat den Vorteil, dass die Übereinstimmung der Texte in diesen zwei Amtssprachen nicht erst am Schluss überprüft wird, wenn der Text im Wesentlichen schon feststeht. Unter anderem kann so auch verhindert werden, dass Formulierungen in die eine Sprachfassung Eingang finden, die in der anderen Sprache nur schwer wiedergegeben werden können. Zudem können die Resultate der inhaltlichen Diskussionen, die während der Erarbeitung der Stellungnahme und im Verlaufe des Suivi stattfinden, direkt in beide Sprachfassungen einfließen.

Vor allem hilft die Korektion aber dabei, Verständlichkeitsprobleme aufzudecken, die gar nicht unbedingt etwas mit der Übersetzung zu tun haben: Die parallele Bearbeitung beider Sprachfassungen eröffnet eine zusätzliche Perspektive auf den Text. So kann etwa auch eine Formulierung in der Übersetzung als Inspiration für die Verbesserung der Verständlichkeit des Originals dienen.⁸⁷ Zudem können vermeintliche oder tatsächliche Unterschiede zwischen den zwei Fassungen des Textes dabei helfen, Unklarheiten zu entdecken, die ohne den Sprachenvergleich unbemerkt geblieben wären. Die Korektion hat also die Funktion einer zusätzlichen Qualitätskontrolle.

Der Nachteil der Korektion besteht darin, dass die redaktionelle Arbeit etwas aufwändiger und personalintensiver wird: Es müssen nicht nur eine, sondern zwei Textfassungen überprüft werden, und es müssen nicht nur zwei, sondern vier Personen zu einer gemeinsamen Stellungnahme finden. Ausserdem bedingt eine Korektion, dass schon ab einem sehr frühen Zeitpunkt, zu dem sich ein Entwurf noch wesentlich verändern kann, bereits Fassungen in zwei Amtssprachen vorliegen und nachgeführt werden müssen. Letzteres bedeutet vor allem für das federführende Amt einen Mehraufwand. Dieser Nachteil wird aber dadurch abgeschwächt, dass die VIRK eben nicht alle, sondern nur die wichtigeren Erlasse einer Korektion unterzieht.

3. Verfahren

Das Verfahren, nach dem die VIRK arbeitet, zeichnet sich durch die folgenden Charakteristika aus: Die VIRK muss zwingend in jeder Ämterkonsultation zur Stellungnahme eingeladen werden (Institutionalität), sie kann in den meisten Fällen vergleichsweise früh und dann mehrmals während des Verfahrens auf einen Text einwirken (Iterativität), und sie übernimmt nie die Texthoheit, sondern muss ihren Anliegen durch Überzeugungsarbeit zum Durchbruch verhelfen (Diskursivität).

⁸⁶ Eine minimale Verständlichkeitskontrolle findet allerdings statt, wenn die Bundeskanzlei den eingereichten Initiativtext in die anderen Amtssprachen des Bundes übersetzt und dabei zu Passagen, die nicht klar sind, Rückfragen an das Initiativkomitee stellt.

⁸⁷ *Lötscher*, Drafting, S. 385.

a) Institutionalität

Dadurch, dass die VIRK in jeder Ämterkonsultation begrüsst werden muss, ist die Verständlichkeitskontrolle fest in das verwaltungsinterne Rechtsetzungsverfahren integriert. Das ist als besondere Stärke des heutigen Systems zu werten. Die Institutionalisierung der Verständlichkeitskontrolle im Verfahren wirkt einer Gesetzgebung entgegen, bei der dem Aspekt der Verständlichkeit aufgrund von Zeitdruck und Hektik zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Praxis zeigt, dass die zuständigen Fachämter oft von keiner anderen Verwaltungseinheit eine so ausführliche Rückmeldung zu ihren Erlassentwürfen erhalten wie von der VIRK.⁸⁸ Das kommt bei Weitem nicht nur der redaktionellen Qualität der Texte zugute, sondern kann eben auch dabei helfen, Mängel in den Normkonzepten aufzudecken. Die Verständlichkeitskontrolle bremst, zwingt zur Reflexion.

Nur beschränkt institutionalisiert ist die Verständlichkeitskontrolle bei Vorlagen aus dem Parlament und aus den eidgenössischen Gerichten: Die Konsultation der VIRK beruht hier lediglich auf Absprachen. Vorlagen aus dem Parlament werden zwar einer Schlusskontrolle durch die RedK unterzogen. Da diese Kontrolle aber zu einem relativ späten Zeitpunkt im Verfahren geschieht (im Hinblick auf die Schlussabstimmung), kann die RedK nicht mehr im selben Mass auf den Text einwirken, wie dies der VIRK im Rahmen des verwaltungsinternen Verfahrens möglich ist.⁸⁹ Bei der Institutionalisierung der Verständlichkeitskontrolle für Vorlagen aus dem Parlament ist deshalb – gerade auch angesichts der zunehmenden Zahl von parlamentarischen Initiativen – ein gewisser Nachholbedarf festzustellen. Dasselbe gilt für die Vorlagen aus den eidgenössischen Gerichten; allerdings ist das Anliegen dort aufgrund der kleineren Zahl und der geringeren Aussenwirkung der Erlasse als weniger dringlich einzuschätzen.

Zu erwähnen ist schliesslich, dass die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle als Querschnittsaufgabe von Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz zwar im Verwaltungsorganisationsrecht institutionalisiert ist (Art. 4 Abs. 1 Bst. b OV-BK und Art. 7 Abs. 3 OV-EJPD), die VIRK selber aber lediglich auf einer Verwaltungsverordnung basiert. Diese Situation mag sich aus der historischen Entwicklung der VIRK erklären lassen; aus heutiger Sicht scheint die eher schwache organisationsrechtliche Verankerung der VIRK jedoch in einem gewissen Missverhältnis zu ihrer unbestrittenen Bedeutung im Rechtsetzungsverfahren des Bundes zu stehen.

b) Iterativität

Bei Erlassentwürfen, die in eine Vernehmlassung oder Anhörung gehen, wird die VIRK bereits in der ersten Ämterkonsultation zur Stellungnahme eingeladen: zu einem Zeitpunkt also, zu dem die Regelungsmaterie und der Erlasstext noch im Fluss sind. Durch diesen frühen Einbezug ist es der VIRK überhaupt erst möglich, eine ganzheitliche Überprüfung der Texte vorzunehmen, wie sie für die Umsetzung des Verständlichkeitsgebots letztlich erforderlich ist. Die vergleichsweise tiefen Eingriffe in den Textaufbau und allenfalls sogar den Regelungsgehalt, die eine solche Kontrolle bisweilen nötig macht, sind nur realisierbar, wenn das Verfahren

⁸⁸ Vgl. *VIRK*, Questions, Ziff. 1, 13 und 15.

⁸⁹ Vgl. *Müller/Uhlmann*, Rz. 74, die unter anderem auch aus diesem Grund zum Schluss kommen, «dass die Verantwortung für die Qualität der Rechtsetzung vor allem bei der Verwaltung liegt.»

eben erst begonnen hat und nicht alle Diskussionen schon abgeschlossen sind.

Dass die VIRK einen Entwurf ab ihrer ersten Stellungnahme über eine längere Zeit mehr oder weniger kontinuierlich begleitet (im Suivi, in der zweiten Ämterkonsultation, im Circuit), trägt zudem der in der Schreibforschung vielfach dokumentierten Beobachtung Rechnung, dass Texte kaum je in einem Wurf entstehen, sondern meist das Produkt mehrerer Überarbeitungszyklen sind.⁹⁰ Der frühe Zeitpunkt, zu dem die VIRK einbezogen wird, und die Kontinuität, mit der sie an der Erarbeitung des Erlasstextes beteiligt ist, erscheinen deshalb im Hinblick auf eine erfolgreiche Umsetzung des Verständlichkeitsgebots als eine besondere Stärke des heutigen Systems.

Ein – wenn auch ausgesprochen geringfügiger – Schwachpunkt der Iterativität des Verfahrens liegt darin, dass die VIRK durch ihre kontinuierliche Beteiligung an der Ausarbeitung eines Textes mit der Zeit den unvoreingenommenen Blick von aussen verliert und selber eine Art von Fachblindheit entwickeln kann.

c) Diskursivität

Die VIRK kann keine Änderungen an den ihr vorgelegten Texten anordnen, sie kann sie nur beim zuständigen Fachamt beantragen. Einzig bei Vorlagen, die vom Bundesrat verabschiedet werden, stehen ihr Eskalationsmittel zur Verfügung, wenn sie sich mit dem Amt nicht einigen kann: Sie kann verlangen, dass im Bundesratsantrag eine Differenz ausgewiesen wird, und sie kann bei der Bundeskanzlerin Antrag auf Einreichung eines Mitberichts stellen. So wird sichergestellt, dass bei aller Sorge um die Verständlichkeit die Sachgerechtigkeit nicht verloren geht.

Das Fehlen von Entscheidungskompetenzen wird dadurch kompensiert, dass das Verfahren ausgesprochen diskursiv angelegt ist: Zunächst einigt sich die VIRK intern im Gespräch auf eine Stellungnahme, und anschliessend bereinigt sie ihre Anträge abermals im Gespräch mit dem zuständigen Amt. Die VIRK ist also gezwungen, ihren Anträgen durch Argumente zum Durchbruch zu verhelfen: Sie kann nicht einfach nur kritisieren, sondern sie muss erklären, was das Problem ist, und überzeugende Alternativen vorschlagen. Das erhöht die Akzeptanz, die ihren Stellungnahmen von den Ämtern entgegengebracht wird.⁹¹

Umgekehrt ist das Amt gehalten, der VIRK die Möglichkeit zum Gespräch einzuräumen und bestehende Differenzen zu bereinigen (vgl. Art. 4 Abs. 2 und, allerdings weniger klar, Art. 15 RVOV). Die Möglichkeit, ihre Stellungnahme mit dem Amt zu besprechen, erlaubt es der VIRK, selbst dort Änderungsvorschläge zu machen, wo Materielles berührt sein könnte, und Fragen, die sie selber nicht beantworten kann, in ihrer Stellungnahme vorläufig noch offen zu lassen. Oft kommt es vor, dass erst im direkten Gespräch mit dem Amt, wenn Fachwissen und Sprachkompetenz zusammengeführt werden, eine geeignete Lösung für ein bestimmtes Problem im Text gefunden werden kann. Insgesamt verbessert die Diskursivität des Verfahrens also die Wirksamkeit der Verständlichkeitskontrolle und ist darum grundsätzlich als Stärke des heutigen Systems zu werten.

⁹⁰ Vgl. statt vieler *Molitor-Lübbert* und *Wrobel*.

⁹¹ Vgl. *Nussbaumer*, Redaktionskommission, S. 303.

Ein Schwachpunkt besteht allerdings darin, dass dem Anliegen der Verständlichkeit eben nur dann zum Durchbruch verholfen werden kann, wenn dem Diskurs auch tatsächlich Raum gegeben wird, d. h. wenn das zuständige Amt der Verständlichkeit genügend Bedeutung beimisst und bereit ist, sich auf die Argumente der VIRK einzulassen. So kann ein Amt Anträge der VIRK etwa auch aus Gründen ablehnen, die mit der Sache selber nichts oder nur sehr wenig zu tun haben, z. B. weil es unter Zeitdruck steht, weil auf der Grundlage des vorgelegten Entwurfs bereits Absprachen mit Dritten getroffen wurden, weil die Änderung einer Formulierung Anpassungen in anderen Texten (Merkblätter usw.) nach sich ziehen würde, weil man von einem Verwaltungsjargon abrücken müsste, an den man sich gewöhnt hat, oder ganz einfach, weil man den Aufwand scheut, den eine redaktionelle Überarbeitung mit sich bringen würde.

In den meisten Fällen überwiegt bei den verantwortlichen Personen in den Ämtern jedoch die Einsicht, dass die Arbeit an der Verständlichkeit des Textes letztlich der Qualität ihres Erlassentwurfs zugute kommt, und man ist dankbar für die Unterstützung, die einem die VIRK dabei bietet. Auch das ist ein Vorteil der Diskursivität: die Verständlichkeitskontrolle wird durch sie eher als Dienstleistung denn als Einmischung wahrgenommen.⁹²

II. Denkbare Massnahmen zur Stärkung der Verständlichkeitskontrolle

Die Diskussion der Stärken und Schwächen des heutigen Systems hat gezeigt, dass die Organisation, der Auftrag und das Verfahren der VIRK grundsätzlich sehr gut dafür geeignet sind, das Verständlichkeitsgebot in der Rechtsetzung des Bundes auf wirksame Weise umzusetzen. Diese Einschätzung wird durch die Beobachtung bestätigt, dass die VIRK in der Praxis regelmässig tiefgreifende redaktionelle Änderungen an Erlassentwürfen herbeiführt. Die Erfahrung zeigt, dass die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle des Bundes in den allermeisten Fällen funktioniert.

Die Diskussion hat aber auch ergeben, dass die VIRK dennoch gelegentlich auf Widerstände stossen kann. Im Folgenden sollen deshalb einige Überlegungen dazu angestellt werden, wie die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle weiter gestärkt werden könnte: institutionell, verfahrenstechnisch und ideell.

1. Institutionelle Stärkung

Neben dem heutigen System sind verschiedene andere Modelle denkbar, gemäss denen die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle institutionell umgesetzt werden könnte. Im Folgenden werden die wichtigsten dieser Modelle kurz vorgestellt, und es wird besprochen, welche Vor- und Nachteile sie gegenüber dem heutigen System mit sich bringen würden.

a) Bundesamt für Gesetzgebung

Die einschneidendste institutionelle Stärkung der Arbeit an der Verständlichkeit von Erlassen würde mit der Schaffung eines «Bundesamtes für Gesetzgebung» erreicht. Ein solches Bundes-

⁹² Vgl. Thieme, S. 240.

amt wäre zentral zuständig für die Ausformulierung von Erlassentwürfen für alle Fachbereiche (sog. «Drafting Service»).⁹³ Das zuständige Fachamt würde nicht mehr das Verfahren leiten, sondern wäre lediglich noch dafür verantwortlich, das erforderliche Fachwissen einzubringen und die sachliche Richtigkeit der Entwürfe zu überprüfen.

Der Vorteil dieses Modells wäre, dass die Stärken der Spezialisierung noch mehr zum Tragen kämen: Es wären von Anfang an Personen mit dem Formulieren der Erlasse betraut, die dafür speziell ausgebildet sind. Zudem würden die Autorinnen und Autoren der Erlasse bereits einen gewissen «Blick von aussen» mitbringen. Es ist davon auszugehen, dass so auch der Verständlichkeit von Beginn weg grössere Beachtung geschenkt würde. Der Nachteil wäre, dass der direkte Dialog zwischen der Rechtsetzung und der Rechtsanwendung, wie er momentan in den Ämtern vorhanden ist, verloren ginge.⁹⁴

b) Eidgenössische Rechtsetzungskontrolle

Ein anderes denkbare Modell wäre, die rechtsetzungsbegleitenden Funktionen von Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz (d. h. die materiell-rechtliche, gesetzestechnische und sprachlich-redaktionelle Überprüfung) in einer von den Departementsstrukturen unabhängigen Behörde zu konzentrieren, ähnlich der Eidgenössischen Finanzkontrolle oder dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten.⁹⁵ Eine solche «Eidgenössische Rechtsetzungskontrolle» wäre zwar administrativ der Bundeskanzlei oder einem Departement zugeordnet, würde aber nicht deren Weisungen unterliegen, sondern wäre in ihrer Aufgabenerfüllung nur der Verfassung und dem Gesetz verpflichtet.

Der Vorteil dieses Modells wäre, dass die Stellung der Verständlichkeitskontrolle gegenüber dem Bundesrat, den Departementen und Ämtern, aber auch gegenüber dem Parlament und den Gerichten gestärkt würde. Es ist aber davon auszugehen, dass die Diskursivität des heutigen Systems nicht in der gleichen Art und Weise aufrechterhalten werden könnte: Auch der Bundesrat weist in seinem Bericht zur Rechtskontrolle darauf hin, dass bei diesem Modell die Gefahr besteht, «dass die federführenden Fachämter diese neue Behörde weniger als partnerschaftliche Begleitstelle, sondern als entfernte Kontrollstelle empfinden würden.»⁹⁶ Gerade für die Arbeit an der Verständlichkeit eines Erlasses, wo es oft kein Richtig oder Falsch gibt, ist ein partnerschaftlicher Diskurs aber essentiell.⁹⁷ Mit der Schaffung einer unabhängigen Behörde riskierte man, diese Stärke des heutigen Systems zu verlieren.

c) Eidgenössische Redaktionskommission

Theoretisch wäre auch denkbar, dass der Bundesrat eine ausserparlamentarische Kommission im Sinne von Art. 57a RVOG mit der Überprüfung der Verständlichkeit der Erlasse betraut. Einer solchen Kommission würden mehrheitlich Sachverständige von ausserhalb der Verwaltung

⁹³ Vgl. Bericht zur Rechtskontrolle, S. 2242 f. Ein solches Modell kennt z. B. Kanada (vgl. *Bergeron*).

⁹⁴ Bericht zur Rechtskontrolle, S. 2243.

⁹⁵ Vgl. Bericht zur Rechtskontrolle, S. 2244–2246.

⁹⁶ Bericht zur Rechtskontrolle, S. 2246.

⁹⁷ Vgl. *Thieme*, S. 240.

angehören, z. B. geeignete Personen aus der Lehre und Forschung, aus den Gerichten, von den Anwaltsverbänden und aus anderen mit Sprache oder Recht befassten Berufsfeldern.⁹⁸

Der Vorteil dieses Modells läge darin, dass der unabhängige «Blick von aussen» und damit das Anliegen der Allgemeinverständlichkeit des Rechts gestärkt würde. Ausserdem wäre die Verständlichkeitskontrolle nach aussen besser sichtbar. Das Modell hätte aber den Nachteil, dass die Möglichkeit des direkten, unbürokratischen Austausches mit dem zuständigen Fachamt erschwert würde. Die Diskursivität würde wohl sogar noch stärker eingeschränkt als beim Modell einer Eidgenössischen Rechtsetzungskontrolle. Zudem ist davon auszugehen, dass die Aufgabe, alle rechtsetzenden Erlasse des Bundes in der Ausführlichkeit zu kontrollieren, wie dies im heutigen System getan wird, für eine Kommission, deren Mitglieder im Nebenamt tätig sind, wohl kaum zu bewältigen wäre.

d) Verordnung über die VIRK

Eine institutionelle Stärkung der Verständlichkeitskontrolle könnte schliesslich auch dadurch erreicht werden, dass die VIRK als Organ der Bundesverwaltung im Verwaltungsorganisationsrecht ausdrücklich verankert würde. Der Bundesrat könnte zu diesem Zweck – gestützt auf Art. 32 Abs. 2 und Art. 47 Abs. 2 RVOG und in Ausführung von Art. 7 SpG – eine Verordnung über die VIRK erlassen. Die Bestimmungen, die im heutigen R-VIRK enthalten sind, könnten darin praktisch unverändert übernommen werden.

Der Vorteil eines solchen Vorgehens wäre, dass dadurch die Stellung der VIRK gegenüber den Ämtern, Departementen, dem Parlament und den Gerichten gestärkt werden könnte, ohne dass das bewährte System der verwaltungsinternen Verständlichkeitskontrolle verändert werden müsste. Eine organisationsrechtliche Verankerung der VIRK würde auch eher der bedeutenden Rolle entsprechen, die diese Kommission heute unbestrittenermassen im Rechtsetzungsverfahren des Bundes spielt. Das Vorhaben brächte allerdings das Risiko mit sich, dass bei der Vorbereitung der Verordnung neue Begehrlichkeiten geweckt werden könnten und man – entgegen dem Grundsatz «If it ain't broke, don't fix it!» – versucht sein könnte, zu «verbessern», was heute eigentlich gut funktioniert.

2. Stärkung des Verfahrens

Das heutige System liesse sich insbesondere dadurch optimieren, dass das geltende Verfahren besser durchgesetzt und dort, wo es lediglich auf Abmachungen beruht, rechtlich verankert würde.

a) Mechanismen zur Durchsetzung der Fristen

In der Praxis entstehen Probleme bei der Verständlichkeitskontrolle am ehesten dadurch, dass der VIRK zu wenig Zeit für die vertiefte Überprüfung einer Vorlage zur Verfügung steht. Art. 4 Abs. 1 RVOV schreibt vor, dass den mitinteressierten Verwaltungseinheiten bei der Ämterkon-

⁹⁸ Einzelne Kantone (Bern, Nidwalden, Jura) kennen parlamentarische Redaktionskommissionen, die sich mehrheitlich aus solchen externen Sachverständigen zusammensetzen (siehe *Schuhmacher/Caussignac*, 54 f.).

sultation «eine angemessene Frist» zur Stellungnahme gewährt werden muss. In der Regel sind das drei Wochen.⁹⁹ Nicht geregelt ist, was geschieht, wenn das zuständige Amt eine zu kurze Frist ansetzt.¹⁰⁰ Normalerweise versucht die VIRK auch in solchen Fällen, zumindest eine rudimentäre Verständlichkeitskontrolle vorzunehmen. Allerdings ist dann mit Einbussen bei der Qualität der Überprüfung zu rechnen.¹⁰¹ Ein ähnliches Problem tritt auf, wenn das Amt im Nachgang zur Stellungnahme zu wenig Zeit für die Bereinigung der Differenzen einplant oder aber aus Zeitmangel gar keine Besprechung mit der VIRK durchführt.

Diese Probleme betreffen zwar nicht nur die VIRK, sollen hier aber dennoch kurz erörtert werden. Man könnte sie insbesondere mit zwei Arten von Massnahmen angehen. Zum einen könnten die Fristen sowohl für die Stellungnahme als auch für den Suivi in der RVOV festgeschrieben werden.¹⁰² Prüfwert wäre dabei insbesondere, die Fristen dem Umfang eines Vorhabens anzupassen. So sind drei Wochen z. B. ausreichend für die Überprüfung einer Verwaltungsänderung von einigen Seiten, aber eher knapp bemessen, wenn es darum geht, die Totalrevision eines Verordnungspakets zu kontrollieren, das weit über hundert Seiten umfasst.

Zum andern könnten Mechanismen vorgesehen werden, um Transparenz darüber herzustellen, wie intensiv die VIRK einen Text überhaupt prüfen konnte. Das könnte z. B. dadurch geschehen, dass die entsprechende Information im Antrag an den Bundesrat bzw. an die Departementsvorsteherin oder den Amtsdirektor ausgewiesen würde. So würde nicht jede Vorlage automatisch das implizite «Gütesiegel» der Prüfung durch die VIRK erhalten, selbst wenn diese den Text nur oberflächlich bearbeiten konnte.

b) Mechanismen zur Durchsetzung der Verfahrensgrundsätze

Auf Seiten der VIRK ist ein Verfahrensgrundsatz verletzt, wenn Mitglieder der Arbeitsgruppen bereits in anderer Funktion an der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs beteiligt waren und deshalb bei der redaktionellen Überprüfung nicht mehr unvoreingenommen an den Text herantreten können. Zumindest «geritzt» wird das Verfahren, wenn eine Koreaktion anstatt in einer Vierer- nur in einer Dreierbesetzung durchgeführt wird: So erhält eine der beiden Amtssprachen automatisch mehr Gewicht als die andere. Diese beiden Probleme treten zwar nicht sehr häufig auf. Dennoch könnte ihnen mit internen Weisungen und Stellvertretungsregelungen verhältnismässig leicht Abhilfe geschaffen werden.

c) Rechtliche Verankerung des Verfahrens bei Vorlagen aus dem Parlament und den Gerichten

Die Verständlichkeitskontrolle bei Vorlagen aus dem Parlament und aus den Gerichten könnte dadurch gestärkt werden, dass die Konsultation der VIRK in den Organisationserlassen dieser Behörden rechtlich verankert würde. Dies würde aber umgekehrt bedingen, dass die VIRK auch im Verwaltungsorganisationsrecht «sichtbar» gemacht würde, was heute, wie vorne be-

⁹⁹ Siehe Bundesamt für Justiz, Rz. 101.

¹⁰⁰ Bericht zur Rechtskontrolle, S. 2240.

¹⁰¹ Vgl. Müller, Markus, S. 435: «Soll das <Gesetzte> Rechtssicherheit und Rechtsklarheit garantieren, so beansprucht der Rechtsetzungsprozess Zeit, sonst leiden die Verständlichkeit, die Kohärenz und damit die Qualität.»

¹⁰² Vgl. Bericht zur Rechtskontrolle, S. 2239 f.

reits ausgeführt wurde, noch nicht der Fall ist.

Alternativ wäre denkbar, die Rolle der parlamentarischen Redaktionskommission dahingehend zu erweitern, dass sie bei der Ausarbeitung eines Erlasses durch das Parlament von der zuständigen Kommission bereits frühzeitig beigezogen würde.¹⁰³ Allerdings würde sich ihre Arbeitsbelastung durch so eine Lösung erheblich erhöhen – sie müsste sehr viel häufiger tagen als heute und ihr Sekretariat wesentlich ausbauen. Dies widerspräche bis zu einem gewissen Grad der in Art. 155 BV verankerten Idee der «einfachen Staatsverwaltung», die besagt, dass nicht jede Gewalt separat spezialisierte Fachstellen einrichtet, sondern dass die Verwaltung ihre Fachkompetenz dem ganzen Staat zur Verfügung stellt.¹⁰⁴

3. Ideelle Stärkung

Da der Erfolg der verwaltungsinternen Verständlichkeitskontrolle immer auch entscheidend davon abhängt, welche Bedeutung die beteiligten Personen dem Anliegen der Verständlichkeit von Erlassen beimessen, sind schliesslich Massnahmen zu prüfen, die dem Verständlichkeitsgebot auf der ideellen Ebene mehr Gewicht verleihen könnten. Denkbar wären z. B. eine explizite Verankerung des Verständlichkeitsgebots in der Verfassung, die Erwähnung der Verständlichkeit von Erlassen in Botschaften und Berichten sowie eine stärkere Berücksichtigung der Erlassredaktion in Forschung und Lehre.

a) Verankerung des Verständlichkeitsgebots in der Verfassung

Eine Verankerung des Verständlichkeitsgebots in der BV hätte den Vorteil, dass zur Rechtfertigung der Arbeit an der Verständlichkeit von Erlassen auf eine explizite Verfassungsbestimmung verwiesen werden könnte und das Anliegen der Verständlichkeit grössere Sichtbarkeit erlangte. Der Nachteil läge vor allem im voraussichtlichen Missverhältnis zwischen dem Aufwand, der betrieben werden müsste, und dem tatsächlich Nutzen, der aus dieser Massnahme gezogen werden könnte. Das gilt umso mehr, als das Verständlichkeitsgebot bereits heute aus der Verfassung abgeleitet werden kann und im Grundsatz auch nicht in Frage gestellt wird.

Mögliche Anknüpfungspunkte für eine explizite Verankerung des Verständlichkeitsgebots in der Verfassung wären Art. 5 BV, der die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns nennt, oder allenfalls Art. 164 und Art. 182 BV, in denen die Rechtsetzungskompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrates geregelt werden. Weniger geeignet sind Art. 4 und Art. 70 BV, auf die sich das SpG stützt. Diese Artikel befassen sich in erster Linie mit der Mehrsprachigkeit.

Eine Lösung, die nicht zu überzeugen vermag, hat dagegen die parlamentarische Initiative Zisyadis vom 17. Dezember 2010 (10.537 «Bürokratiestopp!») präsentiert, die unter anderem ebenfalls zum Ziel hatte, das Verständlichkeitsgebot in der Verfassung zu verankern.¹⁰⁵ Die

¹⁰³ Bericht zur Rechtskontrolle, S. 2242.

¹⁰⁴ Vgl. von Wyss, 63 f.

¹⁰⁵ Die Initiative nahm den Text einer im Herbst 2010 lancierten Volksinitiative mit dem gleichen Titel auf, die dann allerdings wegen einer ungenügenden Zahl von gesammelten Unterschriften nicht zustande kam (BBl 2012 7757).

Initiative verlangte, dass der folgende Artikel dem Grundrechtskatalog der BV hinzugefügt werde:

Art. 9a Unbürokratischer Gesetzesvollzug

Jede Person hat Anspruch darauf, dass:

- a. Gesetze verständlich sind und einfach, unbürokratisch und effizient angewandt werden;
- b. Verwaltungen und Gerichte ihre Angelegenheiten schnell, einfach und unbürokratisch behandeln.

Nachdem der Nationalrat dem Anliegen auf Antrag seiner Staatspolitischen Kommission am 27. Februar 2012 stattgegeben hatte, entschied der Ständerat auf Antrag seiner eigenen Staatspolitischen Kommission am 27. November 2012, der Initiative keine Folge zu geben, womit sie endgültig abgelehnt war. Die Initiative hatte das Verständlichkeitsgebot für die Rechtsetzung verknüpft mit Bestimmungen, die dazu hätten dienen sollen, eine überbordende Bürokratie zu bekämpfen. Dieser zweite Aspekt, der nicht unwesentlich zur Ablehnung beigetragen hat, soll an dieser Stelle aber nicht weiterverfolgt werden. Es sollen lediglich jene Argumente kurz zusammengefasst werden, die direkt mit der vorgeschlagenen Verankerung des Verständlichkeitsgebots in der BV zu tun haben.

Beide vorberatenden Kommissionen anerkennen in ihren Berichten ausdrücklich die Notwendigkeit einer verständlichen Gesetzgebung und führen als Begründung dafür namentlich an, dass dadurch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürgern in den Staat gestärkt werde. Sie bemängeln aber, dass die Initiative – und dies ist der Hauptunterschied zur eingangs vorgeschlagenen Lösung – ein einklagbares Grundrecht auf verständliche Gesetze etablieren wolle. Die beiden Kommissionen weisen darauf hin, dass ein solches Grundrecht dazu führen würde, dass jeder, der den Eindruck hätte, ein Gesetz sei nicht verständlich formuliert, vor Bundesgericht klagen könnte. Das Bundesgericht stände damit vor der kaum lösbaren Aufgabe, eine Praxis für die Auslegung des Begriffs «verständlich» zu entwickeln.¹⁰⁶

b) Erwähnung der Verständlichkeit von Erlassen in Botschaften und Berichten

Eine ideelle Stärkung der Verständlichkeitskontrolle könnte auch dadurch erreicht werden, dass die zuständigen Behörden vermehrt dazu angehalten würden, sich bei neuen Erlassen oder grösseren Revisionen in der Botschaft oder dem Bericht summarisch auch zur Verständlichkeit des Entwurfs zu äussern. Eine entsprechende Anweisung könnte z. B. in den Botschaftsleitfaden¹⁰⁷ aufgenommen werden. Allerdings müsste sichergestellt werden, dass eine solche Regelung weder zur Alibi-Übung würde noch zu regelrechten linguistischen Abhandlungen führte, sondern dass lediglich auf Aspekte, die für die Verständlichkeit des jeweiligen Erlasses von zentraler Bedeutung sind (z. B. Adressaten, Struktur, Terminologie), besonders hingewiesen würde.

Anzuregen wäre allenfalls auch, dass sich die eidgenössischen Gerichte in ihren jährlichen Berichten nicht nur zur Rechtmässigkeit einzelner Erlasse äussern, sondern auch auf Erlasse

¹⁰⁶ Bericht SPK-N, Ziff. 3; Bericht SPK-S, Ziff. 3.

¹⁰⁷ Bundeskanzlei, Botschaftsleitfaden.

hinweisen, die sich in der Rechtsanwendung als besonders schwer verständlich erwiesen haben. Das könnte den rechtsetzenden Organen wertvolle Rückmeldungen dazu geben, wo eventuell eine redaktionelle Überarbeitung angezeigt wäre.¹⁰⁸

c) Berücksichtigung der Erlassredaktion in Forschung und Lehre

Ein grösserer praktischer Nutzen wäre von einer stärkeren Berücksichtigung der Erlassredaktion in Forschung und Lehre zu erwarten. Die am Anfang dieser Arbeit skizzierte Debatte darüber, ob Erlasse überhaupt verständlich sein können bzw. verständlich sein sollen, hat zwar eine Reihe von Publikationen hervorgebracht. Konkrete, rechtswissenschaftlich fundierte Forschung dazu, wie Erlasse verständlich formuliert werden können, gibt es dagegen bislang noch kaum. Dieses Defizit macht sich gerade auch darin bemerkbar, dass die Fachwelt den Auswirkungen, die der Nachvollzug von EU-Recht auf die Verständlichkeit des schweizerischen Rechts hat, nach wie vor etwas ratlos gegenübersteht.

Überlegenswert wäre zudem, in der Ausbildung angehender Juristinnen und Juristen neben der Rechtsanwendung vermehrt auch die Erlassredaktion im Allgemeinen und die Umsetzung des Verständlichkeitsgebots im Besonderen zu thematisieren. Dadurch würde letztlich auch die Fachkompetenz jener Ämter gestärkt, die Erlassentwürfe auszuarbeiten haben: Schliesslich wird eine nicht unbedeutende Anzahl der angehenden Juristinnen und Juristen in ihrem späteren Berufsleben mit ebendieser Aufgabe konfrontiert sein.

¹⁰⁸ Vgl. Müller, Jörg Paul, S. 81: «Wird in Evaluationen der Verwaltung und der Justiz genügend berücksichtigt, dass schon in der Gesetzgebung Voraussetzungen für einen effizienten und schlichten Vollzug festgelegt werden?»

E. Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit hat aufgezeigt, wie der Gesetzgeber das aus der Verfassung herleitbare Gebot, dass rechtsetzende Erlasse verständlich sein sollen, im Sprachengesetz und im Organisationsrecht des Bundes konkretisiert hat. Mit der Formel «sachgerecht, klar und bürgerfreundlich» hat er dabei einen Verständlichkeitsbegriff gewählt, der in der Tradition von Eugen Hubers volkstümlicher Redaktion von Erlassen steht.

Eine eingehende Betrachtung der Organisation, des Auftrags und des Verfahrens der verwaltungsinternen Redaktionskommission hat ergeben, dass die Bundeskanzlei und das Bundesamt für Justiz ein Organ geschaffen haben, das besonders gut dafür geeignet ist, das Verständlichkeitsgebot im Rechtsetzungsverfahren des Bundes umzusetzen. Die VIRK ist einzig für die Kontrolle der Verständlichkeit zuständig, und sie muss in jeder Ämterkonsultation zwingend zur Stellungnahme eingeladen werden: Das stellt sicher, dass dem Anliegen der Verständlichkeit in der Rechtsetzung genügend Beachtung geschenkt wird. Die interdisziplinäre Zusammensetzung der VIRK gewährleistet, dass bei der Überprüfung der Erlasse sowohl die sprachlichen als auch die rechtlichen Aspekte angemessen berücksichtigt werden; ihre Stellungnahmen erhalten dadurch Gewicht. Die Tatsache, dass sie bereits in einem frühen Stadium des Rechtsetzungsverfahrens einbezogen wird, ermöglicht es ihr zudem, die Erlasse einer umfassenden Verständlichkeitskontrolle zu unterziehen und wenn nötig tief in die Texte einzugreifen. Ihre Stellung ausserhalb der regulären Departementsstrukturen erlaubt es ihr dabei, mit einem unvoreingenommenen Blick an die Entwürfe heranzutreten, und ihre mehrsprachige Arbeitsweise hilft ihr, auch weniger offensichtliche Unklarheiten im Text frühzeitig zu erkennen. Und schliesslich hat die Diskursivität des Verfahrens zur Folge, dass die Vorschläge der VIRK bei den Autorinnen und Autoren im Allgemeinen auf eine hohe Akzeptanz stossen, dass bei aller Sorge um die Verständlichkeit die Sachgerechtigkeit gewahrt bleibt und dass insgesamt bessere Texte entstehen, weil die VIRK und die zuständigen Fachämter in gemeinsamer Anstrengung nach den geeignetsten Formulierungen suchen.

Beeinträchtigt wird die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle dann, wenn das Verfahren nicht eingehalten wird und eine eingehende Auseinandersetzung mit einem Text nicht möglich ist; relativ machtlos ist die verwaltungsinterne Verständlichkeitskontrolle gegenüber von Formulierungen, die aus dem internationalen Recht übernommen werden. Eine Stärkung der Verständlichkeitskontrolle ist darum vor allem in der Durchsetzung des Verfahrens sowie auf der ideellen Ebene zu suchen, insbesondere indem dem Anliegen der Verständlichkeit von rechtsetzenden Erlassen in der Lehre und der Forschung grössere Beachtung geschenkt wird.

Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls die Fakultät zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Winterthur, 15. Februar 2015

Stefan Höfler